

L'Impôt sur les Plus-Values

D'APRÈS LES

récents Projets français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 27 Mai 1927, à 14 heures

PAR

Roger LEFEBVRE

Ancien Rédacteur de l'Enregistrement
Professeur de Droit Fiscal à l'Ecole Polytechnique
de Notariat de Paris

Président : M. ALLIX

Suffragants { M. HITIER *Professeur*
M. OUALID

PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & Cie, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1927

L'Impôt sur les Plus-Values

d'après les

récents Projets français



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'Impôt sur les Plus-Values

D'APRÈS LES
récents Projets français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 27 Mai 1927, à 14 heures

PAR

Roger LEFEBVRE

Ancien Rédacteur de l'Enregistrement
Professeur de Droit Fiscal à l'Ecole Polytechnique
de Notariat de Paris

Président : M. ALLIX

Suffragants { M. HITIER *Professeur*
M. OUALID

PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & Cie, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1927

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**



INTRODUCTION

C'est un axiome de déclarer que les prix des objets susceptibles d'appropriation et utiles économiquement subissent des variations incessantes ; l'amplitude inaccoutumée des oscillations de valeurs a pour effet, à notre époque d'instabilité monétaire de rendre intelligibles pour le vulgaire les expressions techniques dont se servent les économistes : étalon or, change, signe monétaire, etc... Il ne faut pas croire cependant qu'il soit facile de vérifier, de chiffrer les fluctuations des valeurs de tous les biens. Si cette notation est relativement simple lorsqu'elle s'applique à des objets qui existent en séries sous une même forme et pour lesquels, à raison des transactions continues qui les affectent, un cours est susceptible de s'établir : produits alimentaires, matières premières, titres négociables, elle est très difficile au contraire si les objets dont on veut suivre les fluctuations sont rares, de formes différentes, s'ils ne donnent lieu qu'à des transactions peu fréquentes ou soumises à des formalités. Dans cette dernière catégorie on peut ranger les immeubles et la plupart des biens incorporels tels que les fonds de commerce, les offices ministériels et les brevets d'invention.

Malgré la difficulté qui existe à suivre les variations de prix des biens de cette catégorie, certains économistes n'en ont pas moins soutenu que la valeur des immeubles, ou plus exactement du sol, allait toujours en augmentant et que, malgré les à-coups momentanés de périodes de crises, ce mouvement de hausse était constant. D'après leur théorie, cette plus-value ou rente du sol, les propriétaires fonciers en bénéficient par le seul effet de la fuite du temps et grâce aux progrès de la civilisation, sans que leur mérite personnel n'y ait aucune part. Des auteurs en ont conclu d'abord que la situation des propriétaires fonciers est privilégiée puisque leur patrimoine doit nécessairement s'accroître sans qu'ils aient aucun effort à déployer, ensuite, que ce gain immérité appelé *unearned increment* par l'économiste anglais Ricardo, devait faire l'objet, sinon d'une confiscation totale, du moins d'un prélèvement très important au profit de la collectivité, en l'espèce l'Etat.

En l'absence même de toute idée de doctrine économique et en considérant seulement le résultat pratique, certains hommes d'Etat, en quête de ressources budgétaires ont étudié la plus-value. Ils ont considéré que le fait pour les propriétaires de réaliser en vendant un immeuble ou un fonds de commerce un bénéfice sur le prix d'achat constituait un enrichissement susceptible de fournir au législateur une matière

imposable aussi commode et aussi équitable à taxer que les autres profits de l'activité humaine.

Enfin, il est évident que très souvent la plus-value d'un immeuble ou d'un fonds de commerce a pour cause unique l'exécution de travaux publics effectués dans leur voisinage. Ne serait-il pas équitable que les propriétaires qui profitent de l'accomplissement de ces travaux contribuent aussi chacun pour leur part aux frais qu'ils nécessitent ?

La question de l'imposition des plus-values dont l'étude fait l'objet de notre ouvrage, présente donc les trois aspects suivants :

- 1°. — Ou celui d'un prélèvement sur la rente ou plus-value foncière, considérée comme gain de fortune ;
- 2°. — Ou celui de l'imposition des plus-values, quelles qu'elles soient envisagées comme bénéfice imposable ;
- 3°. — Ou celui de contribution des propriétaires voisins appelés à bénéficier des plus-values résultant de travaux publics, aux frais occasionnés par ces travaux.

Avant d'entreprendre la partie purement fiscale de notre étude et d'examiner l'état actuel de ces trois formes d'imposition, il nous paraît utile pour mieux illustrer les différentes propositions que nous aurons à émettre, de rechercher les causes générales et spé-

ciales de la variation du prix des immeubles et des fonds de commerce.

En conséquence, le présent ouvrage sera divisé en six chapitres :

I. — Etude sur la variation du prix des immeubles et des fonds de commerce dans l'histoire ; causes générales de cette variation.

II. — Causes spéciales de la variation du prix des immeubles et des fonds de commerce.

III. — Considérations générales sur la création d'impôts sur les plus-values. Expériences faites à l'étranger.

IV. — Imposition des plus-values considérées comme gain de fortune (projets de lois français de 1920 et de 1924).

V. — Imposition des plus-values envisagées comme profits quelconques.

VI. — Contributions sur les plus-values occasionnées par des travaux publics.

CHAPITRE PREMIER

Etude sur les variations de prix des immeubles et fonds de commerce dans l'histoire; causes générales de ces variations.

On ne peut mesurer que des objets de même espèce : aussi, scientifiquement, est-il impossible de connaître la valeur d'un bien-fonds par rapport à un autre puisqu'il ne peut exister deux propriétés foncières absolument identiques.

Si l'on compare, en effet, deux parcelles rurales de même étendue et de même nature (terres labourables, vignes, prés, bois, etc...) leur prix peut varier d'une manière considérable, suivant leur degré de fertilité et parfois même suivant la région où elles sont situées. Ces différences de prix sont encore plus sensibles si l'on considère la propriété urbaine : si l'on excepte quelques maisons construites en série, il paraît impossible d'établir une comparaison entre un luxueux immeuble d'un quartier riche et une maison d'un quartier populaire.

Les statistiques que l'on peut établir sur la valeur de la propriété foncière à une époque donnée ne peuvent donc fournir que des indications très approxi-

matives. Elles le sont davantage encore si, au lieu de porter uniquement sur l'époque contemporaine, elles cherchent à remonter dans le passé. Aussi, pour si consciencieusement qu'elles aient été dressées ne doit-on en faire état qu'avec une extrême prudence. C'est donc à titre purement indicatif que nous citerons les chiffres publiés par M. d'Avenel, dans son remarquable ouvrage : « Histoire Economique de la propriété, des salaires, des denrées et de tous les prix « en général, depuis l'an 1200 jusqu'en l'an 1800 ». Ce travail très nourri d'un érudit, n'en constitue pas moins, à l'heure actuelle, la seule base utile pour l'étude de la fluctuation des prix de la propriété foncière à travers l'histoire.

Pour établir ses statistiques, M. d'Avenel a recueilli, classé, réduit en francs et ramené à l'hectare un nombre considérables d'observations et d'indications portant sur les prix (plus de 10.000) ; puis il en a dressé des moyennes générales et provinciales par périodes de vingt-cinq ans. Pour illustrer notre exposé, nous en publierons deux : l'une sur le prix moyen des terres et des maisons de l'an 1200 à l'an 1800 (tableau I) ; l'autre, sur le prix minimum et le prix maximum des terres labourables pendant la même période (tableau II).

Le premier examen de ces statistiques montre que les prix de la propriété foncière ont subi des écarts considérables parfois à des intervalles très rapprochés. Certaines générations ont pu voir les prix tripler

et quadrupler tandis que les générations qui les ont immédiatement précédées ou suivies ont assisté, au contraire, à une baisse de moitié et des trois quarts. A d'autres époques, la hausse ou la baisse suivent un mouvement constant ; c'est ainsi qu'aux ^{xiii}^e et ^{xviii}^e siècles la hausse paraît continuelle, tandis que de la fin du ^{xiv}^e à la fin du ^{xv}^e, la baisse semble ne pas vouloir s'arrêter.

Cette seule observation suffit à mettre en doute les théories des économistes qui ont prétendu que la valeur de la propriété foncière devait aller nécessairement toujours en augmentant, mais elle n'explique pas les causes générales de la variation des prix.

Nous allons rechercher ces causes :

- 1°) Dans la conception que les hommes ont pu se faire de leur droit de propriété ;
- 2°) Dans le pouvoir d'achat de la monnaie ;
- 3°) Dans l'influence des événements politiques et du chiffre de la population sur les transactions immobilières.

Après l'étude de ces causes principales, nous indiquerons quelques causes secondaires, qui pour avoir un effet moindre que les précédentes peuvent agir cependant d'une manière sensible sur le mouvement des prix.

I. — *Conception du droit de propriété.* — Lorsqu'à l'heure actuelle, nous parlons de la propriété foncière, nous avons tendance à la considérer à travers la notion de droit qui résulte du Code Civil. Nous considérons l'objet du droit, le fonds, comme absolument indépendant des fonds voisins et en rapport seulement avec le titulaire qui dispose de prérogatives quasi souveraines. Or cette conception ne paraît être parvenue à son complet épanouissement qu'à la fin du XVIII^e siècle et si elle s'est maintenue au cours du XIX^e siècle, rien ne prouve qu'elle ne doive pas subir, si cette transformation n'est pas déjà commencée, des modifications plus ou moins profondes.

Il dépasserait considérablement le cadre de notre étude d'exposer toutes les transformations de la tenure foncière au Moyen Age et de montrer comment toutes ces formes ont évolué pour aboutir à la conception du Code Civil ; nous ne pouvons qu'indiquer les caractères distinctifs des principales tenures et les stades les plus marqués de leurs métamorphoses.

A l'époque du Moyen Age où M. d'Avenel a commencé ses recherches, c'est-à-dire au début du XIII^e siècle, la propriété du sol telle que nous la concevons aujourd'hui, avec les droits qu'elle comporte, ne se présente que sous la forme de *l'alleu* : dans la plupart des régions, celui-ci n'est qu'une exception. Ce qui caractérise la civilisation féodale au point de

vue foncier, c'est le dédoublement de la propriété du sol *en domaine utile* et *domaine éminent*.

Le *domaine utile* confère à son titulaire le droit de percevoir les fruits de la propriété et de disposer à son gré des serfs qui la cultivent ainsi que des animaux et instruments de culture. Dans la plupart des régions, il peut être transmis aux héritiers ou vendu avec le consentement du titulaire du domaine éminent, le suzerain. La possession du domaine utile comporte donc, non seulement la propriété du sol, mais encore celle du matériel de culture et des *hommes attachés à l'exploitation du fonds*. Mais elle implique par contre diverses obligations : nécessité d'obtenir avant toute transmission du domaine utile, l'assentiment du suzerain qui n'est accordé que moyennant finances ; devoirs de vassalité que le titulaire doit remplir envers son suzerain (service militaire, conseils de justice, aide pécuniaire dans certains cas).

Le *domaine éminent* confère à son possesseur le droit d'exiger du titulaire du domaine utile, le vassal, des services personnels, certaines prestations pécuniaires périodiques ou casuelles et même de confisquer dans certains cas le domaine utile.

L'affranchissement des serfs qui prit beaucoup d'extension vers la fin du ^{xiii}e siècle et au début du ^{xiv}e apporte de sérieuses modifications au régime de la propriété foncière : le domaine utile se dédouble à son tour en tenure noble et tenure roturière. En

abandonnant à leurs serfs, en même temps que la propriété de leur personne, la possession d'un territoire déterminé, les seigneurs exigeaient, en retour, le paiement de redevances dites *féodales* ; ils perdaient ainsi la jouissance d'une terre qui souvent ne leur rapportait rien et recevaient en échange des revenus très appréciables, comparables à des fermages, mais qui étaient attachés non pas à leur personne mais à leur terre.

L'évolution continua et on assista au cours des *xv^e* et *xvi^e* siècles à la réunion de la plupart des domaines éminents à la Couronne.

Puis, en raison de circonstances diverses, parmi lesquelles la baisse de la valeur de la livre tournois que nous étudierons plus loin, les redevances féodales, devinrent une charge moins lourde pour les tenures roturières. Elles perdirent le caractère de fermages qu'elles possédaient primitivement et se transformèrent en des sortes d'impôts locaux. Enfin, le droit de les percevoir put être vendu séparément de la tenure noble, si bien qu'à la fin de l'Ancien Régime les tenures nobles ne se distinguaient plus des tenures roturières que par deux points : d'une part les modes de transmission n'étaient pas les mêmes, d'autre part les tenures roturières étaient astreintes à la charge relativement faible des taxes féodales dont les tenures nobles étaient exemptes. Les redevances féodales ayant été abolies dans la nuit du 4 août, il n'y eut plus à la fin du *xviii^e* siècle qu'une seule forme de tenure, celle qui a été consacrée par le Code Civil.

Ces transformations des droits du propriétaire sur le sol et les choses qui s'y rattachent ont eu nécessairement une influence plus ou moins considérable sur le prix des terres. Il est bien évident qu'au début du ^{xiii}^e siècle la propriété du sol conférant également à son titulaire la propriété des hommes qui le cultivent, un domaine avait plus ou moins de valeur suivant le nombre des serfs qui y étaient attachés. A la fin du ^{xiii}^e siècle et jusqu'au ^{xvii}^e siècle, la valeur d'un domaine variera, non seulement à raison de la fertilité de son sol et de l'importance de ses aménagements, mais encore du fait des redevances qu'il aura le droit de percevoir s'il est de tenure noble ou la charge d'acquitter, s'il est de tenure roturière.

Si les exemples du passé montrent que la valeur de la propriété foncière dépend étroitement de la consistance et de l'étendue du droit de propriété, l'époque actuelle nous apporte encore une illustration saisissante de cette remarque.

Des lois de guerre et d'après-guerre ont limité, par rapport aux prix de locations appliqués avant 1914, le taux d'augmentation que les propriétaires d'immeubles urbains pourront faire supporter à leurs locataires, et rendu en fait impossible l'expulsion de ces derniers. Il s'agit là d'une très grave restriction au droit de propriété tel qu'il était conçu par le Code Civil. Aussi, en résulte-t-il que les immeubles tombant sous le coup de la loi, c'est-à-dire les maisons dites de rapport et les maisons louées ont une valeur

moindre que les maisons vacantes dont l'acquéreur a immédiatement la libre disposition.

II. — *Pouvoir d'achat de la monnaie.* — Si l'étendue du droit de propriété, telle qu'elle résulte des diverses conceptions que l'on eut de ce droit au cours des siècles, a exercé une influence considérable sur la valeur de la propriété elle-même, il n'en est pas moins vrai que d'autres causes ont agi sur cette valeur : une des plus importantes est la variation du pouvoir d'achat de la monnaie.

Il paraît difficile cependant de dégager, d'une manière précise, le rôle de ce facteur. La diversité des monnaies circulant au Moyen Age et même dans les temps modernes est prodigieuse. M. d'Avenel rapporte qu'à certaines époques, sur le seul territoire français, le nombre des personnes jouissant du privilège de battre monnaie s'est élevé à plus de mille. (*Histoire économique de la propriété*, etc., t. I, page 36). Par contre, le droit d'émettre monnaie n'emportait pas le droit d'en imposer l'usage, si bien que dans leurs rapports d'affaires, la plupart des particuliers stipulaient en *monnaie de compte* et notamment en *livre tournois*. Mais la valeur réelle attribuée à la livre tournois a elle-même considérablement varié suivant les époques et semble être allée en décroissant d'une manière continue. Sous Charlemagne elle aurait été une monnaie réelle à peu près égale en poids à un pièce de 100 francs d'avant-guerre. Sous

Philippe-Auguste, en 1200, elle ne désigne plus une espèce de monnaie, mais une quantité d'argent supposée égale à 98 grammes et valant environ 21 fr. 77. Le tableau ci-dessous indique la décadence de la valeur réelle de la livre tournois depuis cette époque jusqu'à la Révolution. (1).

1200-1225	21,77
1226-1290	20
1291-1300	16
1301-1320	13,40
1321-1350	12,25
1351-1360	7,26
1361-1389	8,90
1390-1410	7,53
1411-1425	6,85
1426-1445	6,53
1446-1455	5,69
1456-1487	5,29
1488-1511	4,64
1512-1540	3,92
1541-1560	3,34
1561-1572	3,11
1573-1579	2,88
1580-1601	2,57
1602-1614	2,39

(1) D'AVENEL. *Histoire de la propriété*, etc., t. I, pp. 62 et 75.

1615-1635	2,08
1636-1642	1,84
1643-1650	1,82
1651-1675	1,63
1676-1700	1,48
1701-1725	1,22
1726-1758	0,95
1759-1771	0,90
1772-1790	0,95

La diversité des pièces de monnaie en usage et la variation continuelle de la valeur attribuée aux monnaies de compte ne permettent donc pas de suivre exactement le pouvoir d'achat de la monnaie à travers les âges.

Pour obtenir une indication approximative, certains économistes et notamment Cibrario et Bertrand-Lacabane ont essayé de rechercher la quantité de blé ou de grain que l'on pouvait obtenir à différentes époques moyennant la même quantité de métal précieux, mais ce procédé ne paraît pas constituer une base suffisamment solide parce qu'il n'indique que le pouvoir d'achat du métal précieux par rapport au blé ou au grain et non par rapport à l'ensemble des richesses. La méthode suivie par M. d'Avenel semble devoir donner des résultats plus précis parce qu'elle recherche ce qu'une même quantité de métal a pu, au cours des siècles, procurer à son détenteur « de pains, de viandes, de culottes, d'armoirs..., de salaires ou-

« vriers, d'appointements et d'honoraires, de services
« rétribués, de propriétés acquises ou louées, de che-
« min parcouru suivant les systèmes de locomotion
« en usage, etc... (*Op. cit.*, p. 7).

Les résultats obtenus par cette méthode indiquent
que le pouvoir des métaux précieux de 1200 à 1790,
comparé à leur pouvoir d'achat de 1890 pris comme
unité semblent avoir été :

1201-1225	4 1/2
1226-1300	4
1301-1350	3 1/2
1351-1375	3
1376-1400	4
1401-1425	4 1/4
1426-1450	4 1/2
1451-1500	6
1501-1525	5
1526-1550	4
1551-1575	3
1576-1600	2 1/2
1601-1625	3
1626-1650	2 1/2
1651-1675	2
1676-1700	2 1/3
1701-1725	2 3/4
1726-1750	3
1751-1775	2 1/3
1776-1790	2

D'après ces indications les variations du pouvoir d'achat de la monnaie ont été très sensibles et semblent avoir subi l'influence de la quantité plus ou moins grande du métal monnayé existant sur le marché. Le ^{xiv}^e et le ^{xv}^e siècles paraissent avoir assisté à une raréfaction de ce métal qui aurait eu pour cause la coutume répandue alors d'utiliser une grande quantité de métaux précieux, or et argent, pour l'orfèvrerie ; il était d'usage, à cette époque, d'avoir une partie de sa fortune en vaisselles d'or et d'argent. C'est ce qui explique sans doute que Charles V, en 1380, ait eu dix fois plus de vaisselle d'or que Louis XIV.

En outre, la raréfaction de la monnaie au ^{xv}^e siècle, qui est une des époques les plus troublées de notre histoire, peut également avoir eu pour cause une thésaurisation intensive. « Il est vraisemblable, dit M. d'Avenel, que des personnes possédant une certaine masse de monnaie l'aient cachée, et que, n'ayant révélé à personne le secret de leur cachette, elles aient souvent emporté ce secret dans la tombe. Lorsque cette cachette était en quelque endroit écarté, dans une cave ou dans les champs, l'or et l'argent ainsi entassés ont pu être perdus pour toujours. De semblables dépôts étaient-ils confiés à l'épaisseur d'une muraille, à quelque meuble compliqué, leur trouvaille certaine tôt ou tard n'en demeurerait pas moins indéfiniment retardée ». (*Histoire économique de la propriété, etc.*, t. I, p. 26).

Au ^{xvi}^e siècle, au contraire, l'abondance croissante

des métaux précieux due aux découvertes de mines dans le Nouveau Monde aboutit à une diminution constante du pouvoir d'achat de la monnaie. Cette diminution s'arrête au ^{xvii}^e siècle par suite de l'épuisement de la plupart des filons de métaux précieux exploités en Amérique et à partir de cette époque on peut faire concorder la hausse et la baisse du pouvoir d'achat de la monnaie avec la découverte ou l'épuisement des gisements miniers.

Il résulte de ces remarques que la monnaie, mesure des valeurs, est elle-même soumise à de très grandes fluctuations. Pour estimer la valeur réelle de la propriété foncière, il faut donc tenir compte de cet élément et se rappeler que les variations de prix ne dépendent pas seulement de la valeur de la propriété par rapport aux autres biens, mais aussi de la valeur relative de la monnaie.

Jusqu'à présent, nous n'avons envisagé qu'une monnaie supposée saine ; il convient d'examiner aussi l'influence de la falsification des monnaies telle qu'on la concevait au Moyen Age et de l'inflation fiduciaire telle qu'elle a été pratiquée sous la Révolution et à laquelle ont eu recours, à l'époque actuelle, de nombreux Etats, parmi lesquels figure malheureusement le nôtre.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, la falsification des monnaies au Moyen Age n'a eu qu'une très faible action sur les prix. Il ne faut pas oublier, en effet, d'une part, que le souverain qui avait le

droit de battre monnaie n'avait pas, en général, le pouvoir d'en imposer l'usage ; d'autre part, que les particuliers, dans leurs contrats, ne stipulaient qu'en monnaies de compte. Il en résultait que la falsification des monnaies ne pouvait influencer que les conventions où le souverain intervenait directement soit comme créancier, soit comme débiteur et elles étaient assez rares à cette époque. La variation de la valeur nominale des pièces de monnaie n'avait aucune influence sur les contrats passés entre particuliers, puisqu'une pièce de monnaie n'était jamais prise que pour sa valeur réelle. (Cf. d'Avenel, *Op. cit.*, t. I, p. 53).

Toute autre semble être la conséquence de l'inflation fiduciaire. Celle-ci n'apparaît qu'à une époque où la monnaie de compte n'est plus en usage et où les particuliers ont coutume de stipuler en monnaies nominales.

La mise en circulation d'une plus grande quantité de monnaie aboutit naturellement à une baisse de la valeur de cette monnaie, par suite à une hausse des prix. Mais, dans le cas de l'inflation, le signe monétaire étant fictif, on ne peut plus le prendre, par suite, que comme mesure de la valeur nominale des biens et non comme mesure de leur valeur réelle. En réalité cette valeur réelle baissera.

Sur l'inflation de la période révolutionnaire, M. d'Avenel fait la remarque suivante : « Pour compléter « cette étude qui s'arrête à l'année 1800, il me reste-

« rait à rechercher le pouvoir de l'argent de 1789 à la
« fin du dix-huitième siècle, afin d'apprécier les con-
« séquences non pas économiques, mais seulement
« monétaires de notre révolution. Le cours extrême-
« ment variable des assignats, selon les années et
« selon les provinces, n'est pas la seule difficulté qui
« compliquerait ce travail. En s'attachant *exclusive-*
« *ment aux sommes payées en numéraire*, on remar-
« que que la création du papier-monnaie suivie de sa
« dépréciation, fit monter le pouvoir de l'argent d'une
« façon extraordinaire, au rebours de ce que l'on
« voyait sous Louis XVI où il baissait constamment.
« Ce pouvoir devint en quelques années le double, le
« triple peut-être de ce qu'il était précédemment, si
« bien qu'exprimé en monnaie réelle, le prix de la
« vie paraît avoir baissé prodigieusement sous la
« Convention et le Directoire. Ce fait tout exception-
« nel cessa, d'ailleurs, avec le Consulat ». (*Op. cit.*, t. I,
pages 31 et 32).

L'inflation des assignats a donc eu pour effet d'ame-
ner une baisse considérable mais passagère de la
valeur réelle des biens. Cette constatation faite par
M. d'Avenel pour l'époque révolutionnaire est en con-
cordance exacte avec les phénomènes produits par les
inflations pratiquées à la suite de la guerre et qu'il
nous est possible de vérifier à la lumière de l'actualité.

Au long d'une étude parue dans le *Figaro* en décem-
bre 1925, M. Pierre Caziot a recherché les incidences de
l'inflation fiduciaire sur la propriété foncière. Il a pu

retrouver les prix d'avant-guerre pour 693 immeubles de rapport vendus à Paris entre 1920 et 1924. La moyenne de la plus-value apparente pour ces immeubles serait de 42,5 pour cent (258 millions contre 181 millions, soit un coefficient de hausse inférieur à 1,50).

La dépréciation moyenne du franc au cours de la même période ayant correspondu au coefficient 3, les personnes qui ont acheté dans ces conditions moyennant 600.000 fr. un immeuble qui valait 400.000 fr. avant la guerre l'ont en réalité payé environ 200.000 fr. soit une baisse réelle de moitié sur la valeur de la propriété urbaine de 1920 à 1924.

Pour les biens ruraux, la hausse apparente serait à l'heure actuelle du double ; mais comme le franc ne vaut que le cinquième de sa valeur d'avant-guerre, la baisse réelle de la valeur de la propriété rurale atteindrait maintenant 60 %.

En Allemagne, pays où l'inflation fiduciaire est passée par toutes les phases, il est bien certain que celle-ci a entraîné également une baisse considérable de la valeur de la propriété foncière ; cette baisse n'a pris fin qu'avec l'arrêt de l'inflation et elle a été si manifeste qu'une loi récente du Gouvernement Allemand a donné au propriétaire qui avait vendu un immeuble pendant la période d'inflation une action contre son acheteur pour se faire indemniser de la différence entre la valeur de la propriété estimée en *rentenmarcks* et le prix en marks-papier converti en marks-or.

Nous terminerons donc notre étude du pouvoir d'achat de la monnaie en disant que ce pouvoir est d'autant plus faible que la monnaie est plus abondante ; cependant si la monnaie n'a qu'une valeur fictive, comme par exemple, en période d'inflation, son abondance au lieu d'entraîner une hausse de la valeur des biens et par conséquent une hausse des prix réels des immeubles, se traduit, au contraire, par une baisse plus ou moins accentuée de la valeur de la propriété, baisse qui ne peut cesser qu'avec l'arrêt de l'inflation.

III. — *Influence des événements politiques et du chiffre de la population sur les transactions immobilières.* — M. d'Avenel semble prétendre que les événements politiques n'ont qu'une influence médiocre sur le prix de la vie et les mouvements de valeur.

Si l'on entend par événements politiques de simples intrigues de cour, il est bien certain, en effet, que de tels incidents comparables à des tempêtes dans un verre d'eau n'exercent aucune action sur les fluctuations des prix. La disgrâce d'un courtisan ne pouvait qu'amuser les chroniqueurs ; elle ne devait pas intéresser davantage les hommes d'affaires de l'époque que de nos jours une querelle personnelle entre députés au Palais-Bourbon.

Par contre l'opinion de M. d'Avenel semble paradoxale lorsqu'il prétend que le règne de tel souverain ou l'emploi de telle méthode de gouvernement n'ont eu

aucune influence sur les prix. Sans doute, la valeur personnelle d'un prince et la qualité des méthodes de gouvernement employées par lui ne peuvent pas toujours contrebalancer les effets d'une situation économique déplorable ; de même les maladresses d'un chef d'Etat peuvent avoir des conséquences moins graves lorsque la situation économique de la nation est, par elle-même, particulièrement prospère. Il n'en est pas moins vrai que dans le premier cas l'action de l'autorité publique permet d'éviter souvent des catastrophes et que, dans le second cas, elle n'utilise pas tout le parti qu'il y avait à tirer de circonstances économiques favorables.

Enfin, la théorie de M. d'Avenel se trouve directement contredite par les faits lorsqu'on envisage comme événements politiques les guerres étrangères et les guerres civiles.

Ces deux fléaux entraînent nécessairement une destruction considérable d'hommes et de richesses et plus leur durée est longue, plus la ruine du pays apparaît évidente. C'est ainsi que les ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles figurent parmi les époques les plus malheureuses de notre histoire. Comme le désordre intérieur se greffait sur la guerre extérieure et que tous les deux durèrent très longtemps, les régions qui avaient échappé pendant dix, vingt ou trente ans, finirent par être atteintes, de sorte que rien, ni personne, après un demi-siècle de ce régime ne se trouva épargné : seuls pouvaient être heureux à une pareille époque « des gaillards qui,

« avec solide épée au côté, santé de fer, aucun scrupule, vivent sur le commun. Le brigand-routier est classé, a sa place dans la société et cette place est la meilleure ; il se fait entretenir par le travail, c'est la glorification du brigandage ». (1).

L'effet d'une telle régression de la civilisation est d'amener une ruine générale du pays et de faire baisser, dans une proportion considérable la valeur de la propriété qui ne jouit plus d'aucune espèce de sécurité. D'Avenel mentionne une longue suite de désolations (2) ; pour n'en citer que quelques-unes : « Que de fois, dit-il, dans les baux, verra-t-on désormais cette mention de terrains : où se trouvait anciennement une maison » ; où il y avait un village...

(1) D'après une note de M. D'AVENEL, « le brigandage commence déjà à paperasser, à avoir une administration : tous les ans figurent, dans les comptes des villes (1423, 1424, etc...) une masse de rançons « pour deux chevaux », « pour deux femmes », « pour une vache, deux vaches, etc. ». Ces dépenses se régularisent : on porte tous les mois quelques aunes de brunette ou de toile à « ceux qui avaient pris les chevaux » ; on offre trois chapeaux à « ceux qui ont pris les vaches ». On paye au voleur d'ici pour avoir la permission d'aller demander une sauvegarde au voleur de là-bas : « Sauf-conduit depuis la Chandeleur jusqu'à la Saint-Jean..., sauf-conduit pour labourer jusqu'à Pâques... » Et l'on est prié de ne pas oublier les secrétaires, les sous-voleurs, les coquins des divers rangs de la hiérarchie : Au capitaine, pour un sauf-conduit pour les mois de mai, juin et juillet, 6 livres ; au clerc dudit capitaine, pour l'écriture de ce sauf-conduit et des billets, 18 sous, 9 deniers, etc... »

(Op. cit., t. I, p. 328, note 1).

(2) Op. cit., t. I, pages 326 et suivantes.

« un château., etc... En 1361, le chapitre de Troyes
« constate l'énorme réduction de ses revenus « par
« l'effet de la guerre qu'ont faite les ennemis du ro-
« yaume et les brigands ». « Un dénombrement de fief
« dans la châtellenie de Lury (Cher) se termine par
« cette réflexion (1396) : Lesquelles choses ou hérita-
« ges pouvaient valoir 40 livres ou plus, et à présent
« ne valent que dix livres, pour causes des guerres et
« destructions du pays ». « Les comptes seigneuriaux
« de 1420 à 1424 ne sont que de plaintives litanies,
« où chaque article de recette se termine par
« néant » ; et le plus souvent après ce « néant »,
« suivi d'une description sommaire de l'état du sol
« rural, on ajoute : « A cause de tout ce, tout ou partie
« des habitants se sont absentes » ; ou bien « il n'y a
« nuls habitants demeurant en ce lieu pour occasion
« de la guerre »... « La terre et seigneurie de Baso-
« ches (Aisne), dont les revenus s'élevaient « avant
« la guerre » à 1.000 livres est réduite, en 1428, à 30
« ou 40 livres au plus : « Toutes les maisons ont été
« brûlées, les hommes et hôtes sont absents du pays ».
« Le bourg de Priers, près Soissons, est en même
« posture, inhabité ; *au bout de quinze ans* il y vient
« un laboureur « qui ne sait à qui s'adresser pour
« louer de la terre, et nul ne peut lui dire à qui la
« terre appartient ».

La valeur de la propriété urbaine peut au contraire
se maintenir, parce que les villes sont mieux orga-
nisées pour se défendre contre les incursions des

armées étrangères et les attaques des brigands. Quelques-unes et notamment Paris subissent quand même la ruine générale.

Le poète Pétrarque, visitant notre capitale dans les dernières années du règne de Jean le Bon, était touché de la décadence où dès cette époque, elle était tombée : « Je ne pouvais à peine reconnaître quelque chose de ce que je voyais. Le royaume le plus opulent n'est plus qu'un monceau de cendres. Il n'y avait pas une seule maison debout, excepté celles qui étaient protégées par les remparts des villes et des citadelles. Où donc est maintenant ce Paris, qui était une si grande cité ? ». (1).

A côté des ruines qui sont la conséquence inévitable des périodes d'anarchie, on assiste, par contre, à une revalorisation constante de la propriété aux époques de sécurité. C'est ainsi qu'après les troubles du xv^e siècle, s'ouvre une ère de prospérité avec le début du xvi^e siècle qui commence sous le règne heureux et populaire du roi Louis XII ; la valeur de la propriété entreprend alors une marche ascendante qu'arrêtent seulement les Guerres de Religion.

Les guerres étrangères et les guerres civiles n'entraînent pas seulement la destruction des maisons et des récoltes, mais elles font encore subir au chiffre de la population une diminution sensible. Les périodes de paix permettent, au contraire, aux hommes de jouir

(1) PÉTRARQUE. *Similium*, livre X, p. 2 (rapporté par D'AVENEL, *op., cit.*, t. I, p. 427).

des résultats de leurs efforts et leur donnent confiance pour l'établissement de leur famille ; elles ont donc pour conséquence normale une augmentation de la population.

Comme tous les autres biens, les terres et les immeubles sont soumis à la loi de l'offre et de la demande ; leur valeur dépend, par suite, dans une certaine mesure, du chiffre de la population ; moins les hommes seront nombreux pour se disputer le sol, plus faible en sera la valeur ; plus forte au contraire, sera cette valeur si la densité de la population vient à s'accroître dans une notable proportion. L'augmentation de la valeur de la propriété sous le règne de Louis XVI et en général au XVIII^e siècle ne dépendrait donc pas seulement de la baisse de la valeur de la monnaie, mais encore de l'accroissement presque continu de la population.

IV. — *Causes secondaires de la variation des prix.*

— A côté des causes principales de la variation générale des prix que nous venons d'examiner : conception du droit de propriété, pouvoir d'achat de la monnaie, événements politiques et densité de la population, il en existe des quantités d'autres dont les effets sont moins sensibles et qu'il serait superflu d'étudier en détail dans notre ouvrage. Beaucoup de ces causes se confondent d'ailleurs avec les précédentes ou ont une action trop fugitive pour influencer sérieusement, à elles seules, des moyennes établies pour vingt-cinq

ans ; d'autres sont particulières à une région déterminée ou n'affectent qu'une catégorie d'immeubles ou qu'une sorte de culture.

C'est ainsi que certaines maladies humaines, peste, choléra etc... et les mauvaises récoltes successives, en occasionnant des épidémies et des famines contribuent à faire baisser le chiffre de la population, tandis que les progrès de l'hygiène et de la morale auraient tendance à le faire remonter.

Au contraire les tremblements de terre et les raz de marée n'entraînent la ruine que d'une seule région : à l'opposé la découverte de mines ou l'installation d'usines dans une contrée n'apportent une plus-value qu'à cette contrée.

Enfin certaines maladies des végétaux ne s'attaquent qu'à un seul genre de culture, et ne provoquent la diminution de valeur que des terrains où s'effectue cette culture.

Si la variation du prix des immeubles à travers les âges est parfois considérable, non moins importante est la variation du prix des biens incorporels qu'à certaines époques on assimile à des immeubles, tels que les offices et les fonds de commerce (1).

(1) Sous l'ancien droit, les offices et ce qui correspond à ce qu'on nomme aujourd'hui les fonds de commerce s'appelaient *immeubles fictifs*.

L'article 95 de la Coutume de Paris et l'article 485 de la Coutume d'Orléans disaient « Office vénal est réputé immeuble. »

De nos jours, le législateur tend à assimilier au point de vue fiscal les fonds de commerce aux immeubles.

Les fluctuations de la valeur de ces biens tiennent aux mêmes causes générales que celles qui agissent sur la valeur des immeubles : conception du droit de propriété, valeur relative de la monnaie, événements politiques, chiffre de la population et diverses autres causes secondaires. Mais celle qui semble prédominante paraît être la première ; cela se comprend d'ailleurs aisément, dès l'instant qu'il s'agit de biens incorporels.

§ I. — LES FONDS DE COMMERCE.

L'expression *fonds de commerce* ne date que du début du xix^e siècle ; antérieurement, on employait le terme « fonds de boutique » qui ne correspondait pas d'ailleurs à l'idée de fonds de commerce moderne, universalité juridique comprenant le droit au bail, l'achalandage, le matériel et les marchandises, mais s'appliquait plutôt aux seules marchandises garnissant le magasin. C'est en ce sens que, dans le *Trésor de la langue française* de Jean Nicot (1606), on peut lire : « *Fond* (1) : par métaphore, se prend pour le capital d'un marchand, soit de marchandises ou deniers ».

Un siècle plus tard, en 1727, Furetière écrit : « *Fonds* : se dit de toutes les marchandises d'un marchand. Un tel s'est retiré du négoce, il a vendu son fonds... Il se dit aussi de ceux qui ont des machines,

(1) A cette époque on écrivait le mot sans s.

métiers ou autres ustensiles qui servent à une grande entreprise de manufacture, comme de sucrerie ou autres semblables. » A côté des marchandises, on voit apparaître ce qu'on appellera le matériel et dont la valeur commençait alors à entrer en ligne de compte.

On constate cette évolution dans le *Dictionnaire universel de commerce* de Savary (1760) où « Fond ou « Fonds signifie toutes les marchandises d'un marchand. « Il se dit pareillement des machines, métiers, instruments et ustensiles servant à une manufacture ».

En 1835, l'Académie française indique encore : « *Fonds*, établissement industriel ou commercial avec ce qui en dépend comme marchandises, ustensiles, etc. » Mais, dès 1859-1861, le Dictionnaire de la Conversation s'exprime ainsi : « Un fonds de commerce « se compose tout à la fois des marchandises qui se « trouvent dans un établissement commercial, des « choses nécessaires à son exploitation et de l'achalandage ou clientèle qui en dépend avec le bail des « lieux ». C'est cette conception que le *Grand Dictionnaire Larousse* reproduit en ces termes : « Etablissement commercial avec tous ses accessoires, meubles spéciaux, marchandises, local, clientèle ».

Enfin de nos jours, il semble qu'on commence à définir le fonds comme la plupart des commerçants l'entendent : « Etablissement sans les marchandises ».

Les définitions successives qui ont été données du fonds de commerce sont la preuve d'une évolution

remarquable de la conception juridique du fonds de commerce, puisque désignant primitivement les marchandises garnissant un magasin, le fonds de commerce a tendance à désigner à l'heure actuelle l'établissement commercial ou industriel abstraction faite des marchandises qui le garnissent.

Il semble dans ces conditions qu'il soit particulièrement difficile de suivre, à travers les siècles les modifications de valeur intéressant les fonds de commerce, la composition des établissements industriels et commerciaux ayant subi depuis trois cents ans une transformation trop profonde (1).

(1) A l'inverse de ce que l'on remarque pour les biens fonciers, l'inflation fiduciaire paraît provoquer une plus-value réelle des établissements industriels et commerciaux ; cette conséquence se serait révélée pendant la période révolutionnaire et se vérifierait encore de nos jours. On peut expliquer le phénomène de la manière suivante : la valeur vénale d'un fonds, bien qu'il n'existe pas de méthode ni de formule scientifique pour la fixer avec une précision mathématique, se détermine empiriquement d'après les bénéfices réalisés par l'exploitant, pendant les années qui précèdent celle de la vente (*L'Achat et la Vente des Fonds de commerce dans l'Economie Moderne*, par A. BONNEFOY) ; mais on tient compte également pour déterminer la valeur vénale de la marche générale des affaires. Les bénéfices suivant à peu près exactement la progression de la hausse du prix des marchandises, l'évaluation établie sur cette seule base se traduirait par un prix qui, converti en monnaie réelle, correspondrait à la valeur d'avant-guerre. Or, tant que dure l'inflation le mouvement des affaires est dans le sens de la hausse ; par suite, la spéculation intervient pour fixer des prix bien supérieurs à ceux qui résulteraient de l'application du seul élément « bénéfices des années antérieures » ; de telle sorte que

§ 2 . — LES OFFICES.

Si la nature des fonds de commerce s'est presque entièrement modifiée depuis le xvr^e siècle, les offices paraissent au contraire avoir toujours gardé leurs caractères primitifs. Ils constituent des charges publiques conférées par le Gouvernement et pour lesquelles, par dérogation à la règle générale, le titulaire a le droit de présenter son successeur.

Sous l'ancien droit, on distinguait dans tout office la *finance* et le *titre*. La finance seule était dans le commerce et devenait la propriété du titulaire ; le titre ou le droit d'exercer la fonction, était hors de commerce et octroyé par le Roi, c'est-à-dire par le Chef de l'Etat.

La seule modification qu'il y ait à relever dans la nature de l'office est que maintenant la finance s'appelle droit de présentation et clientèle de l'office. Par contre, ce qui a considérablement changé, c'est la quantité et surtout la diversité des offices. Alors que de nos jours, un très petit nombre de fonctions sont érigées en offices, ces derniers étaient, sous l'Ancien Régime, extrêmement nombreux. Il y en avait naturellement beaucoup plus de médiocres que de grands.

ces prix, même convertis en francs-or, arrivent à être plus élevés que ceux d'avant-guerre.

Par contre, lorsque l'inflation prend fin, il se manifeste un ralentissement subit des affaires qui entraîne des crises et aboutit à une dépréciation.

M. d'Avenel rapporte qu'il en existait des centaines de milliers valant de 2000 à 3000 francs, tels que ceux des sergents et tabellions ruraux, procureurs de sénéchaussées, messagers royaux, contrôleurs de beurre salé, jaugeurs de vins, mouleurs de bois, aulneurs de toile, jurés-maçons, clerks de l'écritoire, vendeurs de marée, langueyeurs de porcs, etc... Par milliers il existait des offices de 6 à 8000 francs, comme ceux des grenetiers de gabelles, conseillers de greniers à sel, maîtres des eaux et forêts, greffiers huissiers, commissaires des tailles etc...

Très souvent ces offices étaient achetés dans un but de spéculation en vue de la revente ; parfois aussi le Roi en faisait don à titre de gratification : c'est ainsi que le Maréchal de Toiras possédait les offices de courtiers de vins de La Rochelle ; un autre courtisan obtient neufs cents charges de « prud'hommes-« visiteurs de cuirs » qu'il se plaint de ne pouvoir écouler à cause de l'hostilité de la communauté des tanneurs.

De nos jours, les offices prêtent plus difficilement à la spéculation ; d'autre part sauf dans certains cas pour les offices d'huissiers et de greffiers de justice de paix dans les cantons ruraux, le cumul des charges est rigoureusement interdit. Enfin, il est impossible de suivre exactement la valeur des offices à l'heure actuelle parce que si leurs prix sont fixés par la Chancellerie, ces prix ne correspondent pas à ceux qui

ont été réellement stipulés ; ils sont, en général, dissimulés dans des contre-lettres qui, quoique prohibées et sévèrement punies par les lois fiscales (nullité de la contre-lettre, amende du quart de la somme dissimulée, destitution), sont d'un usage courant.

Puisqu'il est matériellement impossible de connaître les prix de vente réels des offices, nous ne reparlerons plus, dans le cours de notre ouvrage, de cette catégorie de biens dont l'importance est, d'ailleurs, relativement faible dans l'économie générale du pays.

ANNEXES AU CHAPITRE I

ANNEXE I

Prix moyen des Terres et des Maisons de l'an 1.200 à l'an 1.800

(D'AVENEL, t. II, p. 884 et 885) (Tableau III).

Dates	Terres labou rables	Prés	Vignes	Bois	Maisons à Paris	Maisons de ville de province	Maisons de villages
1200-1225	135	428	387	63	1.356	500	174
1226-1250	232	354	600	70	1.596	1.614	188
1251-1275	206	790	340	96	2.510	1.885	235
1276-1300	261	376	721	100	2.600	513	143
1301-1325	222	616	636	104	2.045	346	111
1326-1350	108	235	463	52	3.787	237	170
1351-1375	83	337	140	84	1.100	473	162
1376-1400	98	484	420	53	1.560	1.000	46
1401-1425	89	136	376	60	2.067	332	87
1426-1450	68	139	218	15	804	705	149
1451-1475	48	218	127	15	696	750	146
1476-1500	97	123	228	55	951	1.227	123
1501-1525	95	268	191	70	2.060	1.700	207
1526-1550	132	237	378	90	5.133	1.470	137
1551-1575	241	524	705	130	3.485	1.407	182
1576-1600	317	448	518	200	7.016	1.856	263
1601-1625	277	693	600	190	11.800	2.320	425
1626-1650	308	675	580	280	34.280	4.526	393
1651-1675	481	970	860	190	40.500	3.878	490
1676-1700	375	910	750	275	32.000	6.075	413
1701-1725	265	670	575	118	22.740	5.830	395
1726-1750	344	885	1.125	238	29.600	3.225	390
1751-1775	515	1.000	1.380	350	33.300	5.465	600
1776-1790	764	1.244	1.312	400	73.560	5.775	635
1890	1.600	2.600	2.600	900	260.000 dans les 10 arr. anciens, 130.000 dans l'ensem- ble	13.759	2.129

ANNEXE II

Remarques sur le Prix des Terres labourables

(D'AVENEL, t. II, p. 889) (Tableau VIII).

DATES	LE PLUS BAS	LE PLUS HAUT
1200-1225	134	183
1226-1250	24	2.295
1251-1275	37	972
1276-1300	9	615
1301-1325	26	864
1326-1350	6	306
1351-1375	6,50	165
1376-1400	14	488
1401-1425	11	163
1426-1450	6	202
1451-1475	21	270
1476-1500	34	562
1501-1525	5,50	441
1526-1550	5,22	787
1551-1575	18	723
1576-1600	10	1.200
1601-1625	34	1.770
1626-1650	60	1.714
1651-1675	20	1.895
1676-1700	12	1.776
1701-1725	10	1.594
1726-1750	12	1.646
1751-1775	50	1.976
1776-1800	23	3.344

CHAPITRE II

Causes spéciales des variations de prix des immeubles ruraux et urbains et des fonds de commerce.

Nous avons étudié dans le chapitre précédent les causes générales de la variation du prix des immeubles et des fonds de commerce, c'est-à-dire les causes qui produisent leurs effets dans le temps et qui agissent indifféremment sur tel immeuble ou tel fonds de commerce considéré « in genere » ; nous avons l'intention d'exposer dans ce chapitre les causes spéciales de la variation de ces prix, c'est-à-dire celles qui font qu'on attribue un prix différent à deux immeubles ou fonds de commerce de nature analogue et qui avaient eu à peu près la même valeur à une époque déterminée.

Pour rechercher ces causes nous choisirons un exemple emprunté à la vie agricole.

Supposons qu'un cultivateur, Pierre, achète pour y planter de la vigne, un champ de un hectare moyennant 5.000 francs. Ses frais d'acquisition (impôts de mutation, honoraires du notaire, commission au marchand de biens) s'élèvent à 1.500 francs. L'achat des

plants (environ 1000 pieds à 1 franc pièce) occasionne une dépense de 1.000 francs. Les salaires des ouvriers qui feront la plantation et donneront leurs soins à la vigne jusqu'à ce qu'elle soit en rapport, c'est-à-dire pendant trois ou quatre ans, peuvent être évalués à 2.500 francs. Au moment où la vigne produira, Pierre aura donc dépensé un capital d'une dizaine de mille francs.

Hypothèse 1. — Si, à cette époque, la vigne rapporte net environ 600 francs par an, ce qui correspond à un taux de 6 % de l'intérêt du capital engagé, le prix de vente normal de la propriété sera approximativement de 10.000 francs. Dans cette hypothèse, en vendant sa vigne 10.000 francs, Pierre rentrera simplement dans ses débours, il n'aura tiré aucun profit de son entreprise. Il sera même, dans une certaine mesure en perte car il faut tenir compte des intérêts qu'aurait produits le capital engagé pendant la période de non-production s'il avait fait l'objet d'un placement non aléatoire.

Hypothèse 2. — Le montant de ces intérêts peut être évalué à 2.000 francs ; c'est donc un revenu net d'environ 700 francs par an que la propriété doit fournir pour donner une rémunération normale à l'entreprise. Avec ce revenu annuel de 700 francs, la vigne atteindra une valeur vénale de 12.000 francs et, en la vendant à ce prix, Pierre aura fait une opération blan-

che puisque son seul profit consistera dans la récupération des intérêts du capital engagé par lui.

Hypothèse 3. — Mais, il peut se faire que Pierre soit un viticulteur de talent ; il aura su choisir les plants qui convenaient particulièrement à la nature du sol de son champ ; de ce fait, la vigne donnera un rendement très supérieur à la normale, soit un revenu annuel de 900 francs et pourra valoir dans ces conditions une quinzaine de mille francs. La différence, soit 3.000 francs, existant entre ce dernier chiffre et celui de 12.000 francs résultant de l'hypothèse précédente, représentera pour Pierre un profit dû à son mérite personnel et à ses qualités de viticulteur.

Hypothèse 4. — Supposons maintenant qu'au moment où la vigne entre en rapport, la mode se soit portée sur le cru de la région où est située la propriété de Pierre ; il en résultera que le vin de cette contrée sera particulièrement recherché, il deviendra plus cher. Au lieu de rapporter 900 francs par an, la vigne de Pierre pourra donner 1.200 francs et valoir environ 20.000 francs. En vendant sa propriété à ce prix, Pierre réalisera en dehors du profit de 3.000 francs dû à son mérite personnel un profit de 5.000 francs qui résultera de circonstances étrangères à son activité, au destin que l'on nomme hasard.

Hypothèse 5. — Parallèlement à cette influence de la mode, la loi peut intervenir pour renforcer les pri-

vilèges d'appellation d'origine et consolider le monopole des producteurs de vin de la région envisagée. Le vin de Pierre bénéficiera, par suite, d'un accroissement de valeur qui aura pour effet d'élever, peut-être à 1.300 francs, le revenu de la propriété : son prix de vente pourra atteindre 22.000 francs. Ces 2.000 francs de profit supplémentaire sont dus à l'intervention du législateur, c'est-à-dire, en quelque sorte, à un bienfait de l'autorité publique.

Hypothèse 6. — Enfin, il est possible que Pierre, n'ayant pas besoin d'argent, finisse cependant par accepter les offres d'achat qui lui sont faites ; mais il stipulera dans cette hypothèse un prix de vente qui ne correspondra plus au revenu de la propriété, par exemple 25.000 francs. Il obtiendra ainsi un bénéfice résultant des conditions favorables du marché et notamment de la spéculation de l'acheteur ; ce nouveau profit de 3.000 francs sera dû à la fois à ses qualités personnelles d'homme d'affaires et au hasard, c'est-à-dire à des éléments envisagés aux hypothèses 3 et 4.

Par cet exemple on s'aperçoit que les causes qui agissent sur l'augmentation de la valeur ou plus-value d'un immeuble rural se ramènent à trois : 1°) valeur personnelle du propriétaire ; 2°) hasard ; 3°) intervention de l'autorité publique.

Ces mêmes causes qui, dans l'exemple choisi plus haut, exercent une action heureuse pour Pierre, détermineront au contraire, en agissant en sens inverse, la dépréciation ou la moins-value de l'immeuble de Paul.

Supposons en effet qu'à l'époque où Pierre achetait son champ, un autre cultivateur, Paul, achète également pour y planter de la vigne, un champ de même nature et de même étendue payé le même prix. Il y engage les mêmes dépenses et subit, par suite, la même privation d'intérêts.

Mais, Paul n'a pas su choisir ses plants : ceux qu'il a achetés conviennent si mal à la nature du sol, qu'après plusieurs années, au moment même où la vigne de Pierre est entrée dans la période de rendement, l'état de la vigne de Paul fait prévoir qu'elle ne produira jamais. Il faut donc arracher les ceps et cette opération ne peut s'effectuer sans détériorer le sol. A ce moment, non seulement Paul aura fait en pure perte des impenses relativement considérables ; mais encore s'il veut aliéner sa propriété, il ne récupérera pas la somme qu'il a déboursée pour l'acquérir. S'il en retire 4.000 francs, la perte de 1.000 francs qu'il subira sera due à son incapacité personnelle d'exploitant.

Il peut arriver que le déplacement d'un marché où Paul avait toute facilité pour écouler ses produits à un prix avantageux ou la mise en culture, dans le

voisinage, d'une immense étendue de vignes déprécie la valeur de la propriété envisagée. La faveur du public pourra s'éloigner du vin de Paul au moment où celui de Pierre sera à la mode. Pour un de ces motifs Paul ne pourra plus céder son bien que pour 3.000 francs et cette nouvelle dépréciation de 1.000 francs sera l'effet du hasard.

En outre une loi sur les appellations d'origine pourra laisser en dehors de la zone privilégiée le champ de Paul, alors que celui de Pierre, tout proche et donnant des produits similaires sera compris dans les limites de cette zone. La propriété de Paul subira encore de ce chef un accroissement de moins-value, dû à l'intervention de l'autorité publique.

Enfin, Paul ayant immédiatement besoin d'argent, traitera avec le premier sollicitant à n'importe quel prix et vendra sa propriété moins de 1.000 francs. Cette dernière dépréciation sera due à la fois à la maladresse de Paul comme homme d'affaires et au hasard.

Sans doute, les deux exemples que nous avons choisis sont-ils purement théoriques ; on trouverait rarement dans la pratique une série de circonstances jouant toutes dans le même sens, soit vers la hausse, soit vers la baisse. Il n'en est pas moins vrai que ces circonstances qui sont innombrables dans la réalité de chaque jour se résument toutes en trois facteurs : valeur personnelle du propriétaire, hasard, interven-

tion de l'autorité publique agissant suivant les cas vers la valorisation (plus-value) ou la dévalorisation (moins-value).

Il est souvent difficile de faire, dans la pratique, un dosage de ces divers éléments. Ils sont, en général, tellement enchevêtrés les uns dans les autres qu'on ne peut délimiter dans chaque cas de plus-value la part qui revient au mérite personnel du propriétaire, au hasard ou à l'autorité publique.

Enfin, les trois facteurs examinés agissent concurremment avec la variation des prix étudiée dans le chapitre précédent ; de telle sorte que pour certains cas de plus-value ou de moins-value on ne peut déterminer quelle est la cause prédominante d'un accroissement ou d'une diminution de valeur.

Malgré ces difficultés et en négligeant les causes générales qui n'agissent que dans le temps, il est permis de rechercher quel peut être, dans certaines hypothèses, le facteur le plus influent sur la variation des prix.

a) *Causes des variations des prix des immeubles ruraux.* — L'exemple que nous avons choisi pour déterminer les causes des plus-values a été pris dans l'agriculture, mais il ne faudrait pas croire que les facteurs que nous avons dégagés en examinant un vignoble puissent apparaître aussi nettement dans tout le domaine rural.

En général, l'intervention de l'autorité publique n'a

qu'une influence très modeste sur les biens ruraux. Elle se manifeste quelquefois à l'occasion de l'exécution de travaux publics : constructions de routes, de chemins de fer, etc...

Dans la généralité des cas, l'exproprié ne retire pas de l'opération un bénéfice appréciable : sa propriété ne réalise pas une plus-value. Il faut faire une exception cependant pour les travaux de dessèchement de marais ou d'endiguage qui procurent aux fonds riverains ou voisins un accroissement de valeur parfois considérable.

L'autorité publique peut avoir une influence assez forte sur la valeur des propriétés rurales lorsqu'elle réglemente certaines cultures ou accorde des primes à certaines autres. Cette ingérence de l'Etat dans les affaires privées, bien qu'en principe elle ne soit pas souhaitable, peut cependant présenter dans certains cas un caractère bienfaisant (reboisement des montagnes) ; mais ses effets sont nécessairement limités à une nature particulière de culture qu'il importe d'encourager sur le territoire (mûrier par exemple), ou à une région déterminée.

Les grosses variations de prix des immeubles ruraux dues simplement au hasard sont également très rares. Elles agissent dans les deux sens : vers la plus-value lorsqu'on a découvert qu'un sol qui longtemps paraissait stérile peut convenir à une culture particulière ; vers la moins-value lorsqu'une culture qui faisait la

fortune d'une région cesse d'être rémunératrice par l'effet de la mise en culture de vastes terrains ou d'une modification du goût des consommateurs.

Un exemple bien connu de plus-value est fourni par les dunes du Golfe de Gascogne qui ont pris, parfois en très peu de temps, une valeur considérable parce qu'on s'est aperçu au xix^e siècle que leurs terrains sablonneux, réputés jusqu'alors impropres à toute culture, convenaient parfaitement aux plantations de pins maritimes.

Par contre, on observe des cas de moins-value, comme celle qui a affecté les terrains plantés en garance ou en colza, cultures qui ont fait pendant longtemps la fortune de certaines régions et qui ont dû être abandonnées parce qu'elles ne présentaient plus d'utilité ou devenaient trop onéreuses.

La valeur personnelle du propriétaire agit d'une manière plus continue sans pour cela être très déterminante sur la hausse et la baisse du prix des immeubles ruraux. La fertilité d'une terre dépend, dans une certaine mesure, de la manière dont elle est cultivée, des engrais plus ou moins heureusement choisis qui ont servi à l'amender, enfin de l'alternance des cultures auxquelles on l'a soumise. Par suite, sa valeur pourra augmenter ou diminuer en fonction des qualités professionnelles de son propriétaire.

En définitive, sauf les exceptions que nous avons envisagées, les trois facteurs qui conditionnent la

variation du prix des immeubles n'ont en général qu'une action relativement faible sur les immeubles ruraux en particulier. Les fluctuations de prix de ces derniers résultent donc surtout des causes étudiées au chapitre I.

b) *Causes des variations des prix des immeubles urbains.* — La situation est très différente pour les immeubles urbains.

Tandis que pour les terrains agricoles, l'intervention de l'autorité publique n'a qu'une action peu efficace sur les mouvements des prix, elle agit, au contraire, très fortement sur la valeur des immeubles urbains. Elle se manifeste, le plus souvent par des travaux d'édilité. Ceux-ci qui peuvent revêtir les formes les plus variées : percements de nouvelles voies publiques, pavages de rues, organisations de services de transports, tramways, autobus, chemins de fer, métropolitains, constructions d'édifices d'utilité publique ou d'agrément, tels que marchés ou théâtres ont une répercussion immédiate sur le prix des immeubles qui bénéficient directement de l'exécution de ces travaux, ou se trouvent situés dans le voisinage. Bien que les travaux publics aient généralement tendance à procurer des plus-values aux immeubles, ils peuvent, cependant, occasionner parfois des moins-values. Le cas est relativement rare. Cette dévalorisation peut résulter notamment de l'établissement d'une voie ferrée ou d'une

ligne de tramways dont les locomotives fonctionnent au charbon à travers les rues d'une agglomération. Les inconvénients qui en résultent pour les immeubles riverains (bruit, trépidations, fumées) peuvent, en période normale, rendre plus difficile leur location et leur vente et contribuer à en diminuer la valeur.

La puissance publique peut intervenir également par la création ou la suppression de centres administratifs ou militaires ; dans ces hypothèses, son influence est plus ou moins sensible, mais elle est particulièrement forte dans les petites localités. La construction de casernes et l'augmentation des effectifs d'une garnison ont provoqué souvent des plus-values considérables dans certains quartiers de différentes villes. La suppression de sous-préfectures et de tribunaux d'arrondissements entraînera vraisemblablement une dépréciation générale des immeubles dans les petites villes qui ont perdu leur caractère de centres administratifs.

Si l'intervention de l'autorité publique a une action particulièrement marquée sur la valeur des immeubles urbains, l'influence du hasard est non moins importante. Sa puissance revêt des formes multiples : l'une des plus efficaces est la mode.

Il semble difficile d'expliquer autrement la recherche et l'abandon de certains quartiers d'une même ville à des époques différentes. Ayant remarqué que beaucoup de villes avaient tendance à se développer

vers l'Ouest, certains économistes ont voulu voir dans cette observation la manifestation d'une loi beaucoup plus générale, celle de la migration des peuples vers l'Occident. Comme ce phénomène est loin de se produire dans toutes les agglomérations urbaines, on peut mettre en doute l'existence même de cette prétendue loi et n'attribuer qu'au hasard des circonstances et à l'aménagement de travaux d'utilité, le déplacement du centre de l'activité commerciale et mondaine d'une même ville.

C'est ainsi qu'à Paris le centre des affaires primitivement situé dans la Cité, paraît avoir émigré, sous le règne de Louis XIII, vers la Place Royale, dénommée aujourd'hui Place des Vosges. Il aurait élu ensuite le quartier du Marais, puis vers la fin du XVIII^e siècle le Palais Royal. Vers le milieu du XIX^e siècle ces quartiers furent abandonnés presque complètement par le haut commerce qui adopta les Grands Boulevards et l'Avenue de l'Opéra. A l'heure actuelle, le centre d'activité semble encore se déplacer vers l'Avenue des Champs-Élysées.

On peut également considérer que c'est par l'effet de la mode qu'un quartier prend à un certain moment un essor particulier, ou qu'une station balnéaire attire en été le monde des élégances. Deauville, Dinard et Biarritz ne doivent leur création et leur vogue qu'à la mode des villégiatures, de plus en plus suivie depuis le second Empire et qui provoque ce qu'on appelle parfois le nomadisme des civilisés.

L'influence du hasard sur la variation du prix des immeubles urbains peut aussi avoir d'autres causes que la mode. C'est ainsi qu'on peut attribuer, dans certains cas, un rôle prépondérant à des modifications géologiques, à des conditions économiques nouvelles, à la découverte de mines.

La situation géographique de certaines villes explique leur décadence ou leur essor. Aigues-Mortes qui fut au Moyen Age un des ports les plus importants de la Méditerranée n'est plus qu'un souvenir depuis qu'en se retirant la mer l'a laissée loin du rivage. L'emploi de plus en plus généralisé des navires à fort tonnage et à grand tirant d'eau a détrôné Rouen et Nantes, ports fluviaux au profit du Havre et de Saint-Nazaire, ports maritimes.

L'exploitation des gisements houillers du Nord et du Pas-de-Calais en faisant naître des grandes usines a donné une plus-value considérable aux immeubles urbains.

Enfin, l'initiative personnelle des hommes a pu être, dans certaines hypothèses, génératrice de plus-value. On connaît les effets d'une publicité bien conduite pour lancer une plage ou provoquer la réussite d'un lotissement. Paris-Plage doit, pour une large part, sa vogue récente aux qualités commerciales de la société propriétaire de la forêt. Le législateur a dû même intervenir pour combattre les effets de la cause envisagée. Une loi récente a prévu des obligations

sévères pour tempérer le zèle spéculatif des lotisseurs et subordonné à une autorisation administrative la possibilité de lotir.

c) *Causes des variations des prix des fonds de commerce.* — L'intervention de l'autorité publique et le hasard produisent sur la valeur des fonds de commerce des effets analogues à ceux qu'ils produisent sur la valeur des immeubles urbains ; par contre, le facteur valeur personnelle de l'exploitant joue dans cette catégorie de biens un rôle prépondérant.

Lorsque l'intervention de l'autorité publique se manifeste par des travaux d'édilité, elle procure le plus souvent aux fonds de commerce les mêmes avantages qu'aux immeubles qui les abritent. C'est ainsi qu'au moment de l'installation d'une nouvelle ligne de tramway, les fonds de commerce et les immeubles qui se trouvent dans le voisinage des stations bénéficient de plus-values analogues.

Au contraire, l'institution d'un sens unique de circulation pour les véhicules, en diminuant sensiblement le mouvement de certaines rues a eu pour effet de dévaloriser les fonds de commerce qui s'y trouvaient. C'est ainsi que certaines boutiques de la rue du Bac, autrefois si passante, ont perdu, à la suite du règlement de police dont il s'agit, une partie de leur achalandage.

L'autorité publique peut provoquer une hausse des fonds de commerce en reconnaissant la propriété commerciale, et déterminer une baisse en monopoli-

sant la vente de certains produits ou en grevant les commerçants d'impôts trop élevés.

Le hasard lui aussi conditionne dans une importante mesure la valeur des fonds de commerce. La mode qui fait que tel quartier est plus recherché que tel autre assurera au gré de son caprice une plus-value certaine aux quartiers les mieux achalandés ; il ne faut pas oublier non plus que dans un quartier qui perd son animation, les magasins se déprécient avec une grande rapidité. Les Galeries du Palais-Royal qui étaient encore un des endroits les plus élégants de Paris sous le Second Empire sont maintenant désertées et leurs boutiques ont depuis longtemps cessé d'être recherchées par le haut commerce.

Parallèlement à la vogue de tel ou tel quartier, la mode influence la valeur des fonds de commerce suivant la nature de ces derniers. Les années qui ont précédé la guerre ont assisté au déclin des cafés-concerts et au développement incessant des salles de cinéma. Le commerce des garnitures pour chapeaux de dames (fleurs et plumes) qui était autrefois un élément important du commerce parisien est en voie de régression ; par contre les magasins d'accessoires pour cycles et les garages pour automobiles deviennent de plus en plus nombreux.

Mais le facteur primordial de la prospérité ou de la dévalorisation des fonds de commerce est surtout,

pourrait-on dire, un facteur moral. C'est le plus souvent parce qu'il est actif, intelligent, travailleur, qu'il a su fournir son effort au moment opportun, qu'il a pu trouver l'organisation qui convenait à la nature de ses affaires ou agrandir habilement le cercle de ses relations personnelles, qu'un commerçant a vu se développer son entreprise, quelquefois malgré les forces contraires de l'autorité publique et du hasard. L'histoire économique du xix^e siècle, peut-être parce que ce siècle de découvertes a mis entre les mains des audacieux et des novateurs des armes nouvelles, est particulièrement riche en exemples de grosses fortunes acquises par le seul mérite commercial de leurs propriétaires, car c'est encore un mérite personnel que de faire servir au succès d'une entreprise donnée les progrès de la science ou les méthodes commerciales nouvelles. Pour ne citer que les plus typiques (1) on peut rappeler la carrière d'Aristide Boucicaut. Celui-ci n'était qu'un petit employé de nouveauté, déjà âgé de 42 ans, lorsqu'il s'associa avec un sieur Videau qui possédait à l'extrémité de la rue du Bac une boutique à l'enseigne du « Bon Marché ». « La clientèle assez pauvre, le quartier « plutôt malpropre, le chiffre d'affaires, rien ne pouvait alors, dit M. d'Avenel, faire présager les destinées de cet établissement ». C'est par l'emploi de

(1) M. D'AVENEL, *L'Enseignement de l'Histoire des Prix*. (Collection PAYOT, 1925).

méthodes commerciales nouvelles et par leur travail assidu que les époux Boucicaut sont arrivés à faire de leur petite boutique un des plus grands magasins de Paris. Pareil génie des affaires se retrouve chez les fondateurs de tous les grands magasins de nouveautés : Hériot et Chauchard pour le « Louvre », les époux Cognacq pour « La Samaritaine », etc...

Le talent et l'ingéniosité se retrouvent comme les facteurs essentiels de la prospérité de nombreuses maisons de haute couture et de modes comme Paquin, Félix et M^{me} Caroline Reboux.

Dans le commerce de l'alimentation on cite l'exemple de Nonnerot, le premier qui, vers 1840, vendit à Paris de l'huile et du sucre avec poids garantis et celui d'un employé de ce dernier, Félix Potin. En 1850, Félix Potin faisait 3.000 francs d'affaires par jour ; le total de ses ventes atteignait plus de 6 millions par an en 1869. La maison reprise par ses héritiers produit un chiffre d'affaires de 18 millions en 1880, de 30 millions en 1887, de 45 millions en 1895, de 150 millions un peu avant la guerre.

Pour exposer et défendre notre conception sur les fluctuations de la valeur des immeubles et des fonds de commerce, nous avons systématiquement négligé les théories de Ricardo et de ses disciples sur la *rente*. Cette idée de rente nous paraît présenter un caractère plus métaphysique que réel. Pour montrer

combien à notre avis il serait dangereux de faire reposer sur elle les fondements d'une réforme fiscale, nous croyons cependant utile d'en dire quelques mots.

Selon Ricardo, les premiers hommes n'eurent besoin de cultiver qu'une petite quantité de terres ; aussi délaissant volontairement les terres peu fertiles fixèrent-ils leur choix sur les meilleures (1). Mais, un jour, l'accroissement de la population exigea un accroissement de production, et, les meilleures terres se trouvant en totalité appropriées, il fallut exploiter des sols moins fertiles, c'est-à-dire nécessitant un coût de production plus élevé.

C'est ce coût de production plus élevé qui a conditionné les prix de vente des produits des terres de la seconde catégorie, car ces produits doivent se vendre, puisqu'ils jouissent par la nécessité même de la consommation d'un véritable monopole de fait. Les propriétaires des terres de la première catégorie, qui bénéficient du même privilège de vente vont écouler leurs produits aux prix des produits des terres de la seconde catégorie et réaliser de ce fait un super-bénéfice tout à fait indépendant des frais de

(1) D'après l'économiste américain Garey les hommes auraient au contraire choisi tout d'abord les terres les moins bonnes, c'est-à-dire celles qui se trouvent aux flancs des coteaux, les terres fertiles étant trop pénibles à cultiver. Les deux théories peuvent cependant se concilier en appelant terres les meilleures, celles qui sont les plus faciles d'accès et les moins dispendieuses à mettre en culture.

production. C'est ce bénéfice qui porte dans la théorie de Ricardo et dans le vocabulaire de l'économie politique, où il a acquis le droit de cité, le nom de rente.

Plus tard, *l'accroissement incessant de la population* exigeant encore un supplément de produits, contraint les hommes à mettre en culture des terrains de qualité encore inférieure, dont les fruits atteindront un prix de revient plus élevé.

Dès ce moment, les propriétaires des terrains occupés en premier lieu verront leur rente s'élever encore et les propriétaires des terrains de deuxième catégorie verront à leur tour naître à leur profit une rente foncière.

Cet « ordre de culture » comme l'appelle Ricardo, pourrait se poursuivre indéfiniment, ayant toujours pour effet d'élever le prix des subsistances au détriment des consommateurs et d'accroître la rente au profit des propriétaires qui voient leurs revenus grossir sans peine et leur fortune s'édifier sur la ruine générale.

Pour l'économiste américain Henri George, le développement de la rente est également la seule source de l'enrichissement d'un très petit nombre de privilégiés et de l'appauvrissement de la masse. Il dénonce en ces termes l'injustice du phénomène : « Voici un petit village : « Dans dix ans, il sera devenu une grande ville ; dans dix ans, le chemin

« de fer y aura remplacé la diligence, et la lumière
« électrique la chandelle ; il sera largement fourni
« de toutes les machines et de tous les progrès qui
« multiplient si prodigieusement le pouvoir effectif
« du travail. Dans dix ans le taux de l'intérêt sera-t-
« il plus élevé ? — Non. Le salaire du travail ordi-
« naire aura-t-il augmenté ? — Non. — Qu'est-ce
« donc qui aura augmenté ? — La rente, la valeur
« du sol. Allez acheter un morceau de terrain et pre-
« nez en possession... Vous pouvez vous asseoir et
« fumer votre pipe ; vous pouvez vous étendre au
« soleil comme les lazzaroni de Naples ou les lepe-
« ros de Messine ; vous pouvez vous promener en
« ballon ; ou vous réfugier dans un trou du sol ; et
« sans faire le plus petit travail, sans ajouter un iota
« à la richesse commune, dans dix ans vous serez
« riche. Dans la nouvelle ville, vous pourrez avoir
« une maison luxueuse ; mais parmi les établisse-
« ments publics il y aura un bureau de charité ».

Il est naturel que la théorie de la rente exposée avec une telle éloquence ait trouvé un accueil enthousiaste chez les idéalistes du siècle dernier et que des ligues nombreuses se soient fondées un peu partout sur le globe, en Angleterre, en Amérique, en Australie, en Allemagne et même en France pour propager ce que les admirateurs d'Henri George ont appelé des « vérités sublimes ».

La croyance dans ces « vérités sublimes » néces-

site une foi qu'un examen attentif des phénomènes économiques doit nécessairement avoir pour effet d'attiédir.

Pour admettre la théorie de Ricardo, il faudrait démontrer : 1^o que le sol utilisable est en quantité limitée ; 2^o que le chiffre de la population du globe doit s'accroître indéfiniment et sans arrêt. Si, à la rigueur, dans un avenir très lointain, la première considération pourrait se trouver remplie, rien ne permet de supposer que l'accroissement de la population doive être indéfini. Sans doute, à l'époque de Ricardo, comme à celle d'Henri George, l'accroissement de la population était indiscutable ; il semble s'être ralenti de nos jours ; mais il ne faut pas oublier qu'à certaines époques le nombre des humains n'a pas augmenté, mais diminué. Si depuis quatre siècles la plupart des peuples civilisés jouissent d'une tranquillité relative, il n'en a pas été toujours ainsi. Les empires les plus prospères de la haute antiquité sont tombés en ruine. Les plaines de la Chaldée et les opulentes cités de l'Assyrie ont fait place à des déserts. Les grandes villes de Perse et d'Asie Mineure ne revivent plus que dans le souvenir des hommes cultivés ; la Tunisie, qui était autrefois le grenier de Rome et qui abritait vingt millions d'habitants en nourrit à peine deux millions. Plus près de nous dans le temps et dans l'espace, de grandes calamités ont fait baisser considérablement

le chiffre de la population. Nous avons vu dans le chapitre précédent que la France si prospère au ^{xiii}e siècle avait perdu dans le cours du ^{xiv}e les trois quarts de ses habitants. Hier encore la grande guerre nous a coûté 1.500.000 morts, 500.000 mutilés, sans compter les enfants qui ne sont pas nés. A l'heure actuelle c'est le bolchevisme qui ensanglante la Russie et l'Extrême Orient.

L'humanité n'est donc pas à l'abri des risques de guerres étrangères et de guerres civiles. On peut même soutenir qu'elles se produisent périodiquement. De même, malgré les progrès de la médecine et de l'hygiène, les grandes épidémies si meurtrières des siècles passés guettent toujours les hommes. La grippe espagnole en est une preuve certaine. De plus, si certaines maladies si redoutées autrefois tendent à disparaître, d'autres non moins terribles naissent des conditions de notre vie actuelle et de notre alimentation, comme le cancer. Peut-on dire alors que la population du globe a tendance à augmenter sans cesse ?

La théorie de Ricardo et d'Henri George est encore critiquable lorsqu'elle affirme qu'à l'accroissement de fortune des propriétaires fonciers correspondrait nécessairement l'appauvrissement général du reste de l'humanité. Cette hypothèse paraît deux fois contredite par les enseignements de l'histoire.

Tout d'abord, les grosses fortunes édifiées sur la

propriété foncière sont exceptionnelles. A peine peut-on citer quelques familles qui ont eu le rare privilège de conserver assez longtemps dans leur patrimoine des terrains situés à proximité de villes en voie d'extension pour pouvoir bénéficier de leur plus-value. Mais les plus gros bénéfices réalisés au cours des âges, comme ceux des « milsoudiers » (1) du Moyen Age, des « trafiquants » des xvii^e, xviii^e siècles, ou des « millionnaires » du xix^e siècle ont leur origine dans le négoce.

D'autre part, contrairement à ce que pensaient beaucoup de philosophes du xviii^e siècle, notamment Ricardo et Jean-Jacques Rousseau (2), il est peu vraisemblable que la création de grosses fortunes engendre nécessairement la pauvreté de la masse. Si ces philosophes ressuscitaient, ils pourraient se convaincre que le « superflu » des uns n'est pas fait du « nécessaire » des autres. Ils trouveraient la preuve de l'erreur qu'ils commettaient en opposant le « superflu » au « nécessaire » dans le fait suivant : c'est précisément à une époque où les plus modestes citoyens ont acquis tout ce que deux siècles plus tôt on aurait considéré comme superfluités qu'on assiste à l'éclosion de fortunes inconnues autrefois.

(1) Ce terme désigne ceux qui pouvaient dépenser 1.000 sous par jour.

(2) Dans son « Discours sur l'Inégalité » Jean-Jacques Rousseau écrivait : « Il est manifestement contre la loi de « nature... que quelques gens regorgent de superfluités, tandis que la multitude affamée manque de nécessaire. »

Enfin, la théorie d'Henri George, paraît singulièrement paradoxale lorsqu'il prétend qu'il suffit d'acheter un terrain quel qu'il soit pour s'enrichir ; il suppose, il est vrai, que sur le terrain acheté s'élèvera plus tard une grande ville ; mais cette supposition rend précisément sa démonstration très fragile. En effet, s'il n'est pas impossible qu'une ville soit construite sur le terrain en question, rien ne prouve qu'il en sera nécessairement ainsi ; il est même probable que si tous les acheteurs du sol d'une contrée suivaient le conseil d'Henri George, jamais la ville ne pourrait prendre d'extension et avant même les dix ans assignés par l'économiste américain comme terme de la fortune, l'acquéreur se verrait obligé, pour ne pas mourir de faim, de revendre son bien sans bénéfice et probablement même avec perte.

Si dans l'hypothèse d'Henri George le propriétaire du sol s'est enrichi, c'est, soit parce qu'il s'est associé aux entreprises de ses voisins, soit parce qu'étant solidaire de ces derniers, il a bénéficié de leurs efforts. Est-il juste qu'il profite parfois du travail des autres ? C'est une question fort délicate qui relève davantage de la morale que de l'économie politique

Quant à l'intervention de l'Etat pour empêcher les individus de bénéficier de plus-values gagnées ou non par eux, son efficacité nous paraîtrait illusoire. Il ne faut pas oublier en effet, comme M. d'Avenel en fait la très judicieuse remarque que « l'histoire de la pro-

« priété nous en montre la mobilité continuelle et la
« triple impossibilité d'empêcher les riches de se rui-
« ner, les pauvres de s'enrichir, et les pauvres à moitié
« enrichis de tomber dans le dénûment. Le passé tout
« entier nous offre le spectacle de forces économi-
« ques se jouant de combinaisons législatives, que
« ces combinaisons soient l'œuvre d'aristocrates ou
« de démocrates, qu'elles aient pour but de main-
« tenir ou d'empêcher certaines inégalités des con-
« ditions. » (1).

(1) D'AVENEL, *op. cit.*, t. I, p. 209.

CHAPITRE III

Considérations générales sur la création d'impôts sur les plus-values. Expériences faites à l'étranger.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que les trois facteurs de la variation des prix des immeubles et des fonds de commerce étaient : la valeur personnelle du propriétaire, le hasard et l'intervention de l'autorité publique ; mais nous avons fait remarquer que ces trois facteurs pouvaient jouer aussi bien dans le sens de la hausse que dans celui de la baisse, entraînant ainsi, suivant les cas, des plus-values ou des moins-values.

Ce sont des variations dans le sens de la hausse qui ont frappé les économistes à tel point que certains d'entre eux ont érigé en loi économique l'hypothèse d'après laquelle l'enrichissement des propriétaires du sol serait continu et inévitable.

Ce sont elles qui ont conduit des philosophes à dégager une idée morale des phénomènes de plus-value et à tenter de rétablir pour le bien de la collectivité, en invoquant la justice sociale, l'équilibre rompu au profit de quelques-uns.

Ce sont elles enfin qui ont impressionné les législateurs à la recherche de systèmes d'impôts plus équitables ou de nouvelles sources d'imposition, en présence surtout de la grande pitié des budgets d'après-guerre.

Il n'est pas étonnant que ces variations dans le sens de la hausse aient frappé plus particulièrement les financiers. Dans une période de déséquilibre comme celle que nous traversons, où tous les mouvements oscillants de la vie économique accusent une amplitude inaccoutumée, les plus-values apparaissent plus considérables et plus rapides à se réaliser.

On en est arrivé à déformer le sens du mot plus-value parce qu'on a perdu de vue la nature même de celle-ci et oublié que les éléments qui la constituent sont intimement liés l'un à l'autre. Alors que la plus-value en langage courant désigne toute augmentation de valeur acquise par un objet, la plus-value en science financière signifie tout accroissement de valeur qui n'est pas provoqué par un effort du détenteur de l'instrument de production ou du produit. Dans son deuxième sens, beaucoup plus restreint que le premier, la plus-value serait synonyme de gain de fortune. Cette plus-value, dit M. Petsche dans une remarquable thèse (1) « qui n'est pas la résultante du travail ni la rémunération du capital diffère de l'enrichissement qui comprend la somme des richesses

(1) *Les plus-values, base d'imposition*. Thèse. Paris, 1919.

dont s'accroît le produit envisagé, de quelque manière que ce soit, à une époque donnée, par rapport à un produit comparatif antérieur ».

Telle qu'elle est définie par M. Petsche, la plus-value comprend les deux derniers éléments qui ont déterminé les variations des prix, hasard et intervention de l'autorité publique, mais elle fait volontairement abstraction du premier facteur, la valeur personnelle du propriétaire.

L'impôt sur la plus-value consisterait par suite dans un prélèvement plus ou moins élevé effectué au profit de la collectivité sur les bénéfices réalisés par le propriétaire d'un produit, sans qu'intervienne la valeur personnelle du possédant.

Mais à quelles difficultés d'exécution ne se heurtera-t-on pas quand on voudra déterminer pratiquement la matière imposable. Si en théorie il est possible d'assujettir à une taxe le bénéfice strictement non gagné, il n'est pas de même en pratique. Et cependant, pour respecter l'équité, il faudrait pouvoir isoler pour chaque cas particulier et dans tout bénéfice, la part qui revient au hasard, comme un savant isole dans son laboratoire les éléments d'un corps dont il veut réaliser chimiquement la synthèse.

Ces cas particuliers sont trop nombreux, trop subtils, pour que le législateur puisse songer à les retenir tous. Les faits de plus-value revêtent tous les aspects de l'activité humaine. « On trouve de la

rente, dit M. Allix, (1), « si par rente on entend tout bénéfice non gagné, c'est-à-dire non imputable au travail et au capital, non seulement dans le cas du propriétaire foncier qui bénéficie de circonstances favorables, mais encore dans celui du capitaliste qui voit hausser le cours de ses valeurs au augmenter le dividende de ses actions, dans celui du commerçant qui grâce à un monopole ou à la faveur des circonstances exceptionnelles (comme une guerre par exemple), réalise des bénéfices disproportionnés à sa mise de fonds ».

Parmi ces faits, quelques-uns seulement, plus facilement observables, attireront l'attention du législateur, comme, par exemple, la plus-value des immeubles et des fonds de commerce. Les autres seront négligés par lui, jusqu'au moment où de nouveaux besoins nécessitant de nouvelles ressources fiscales, il se verra contraint à surprendre la matière imposable dans des manifestations plus complexes.

C'est pourquoi nous nous attacherons spécialement dans cette étude à l'impôt sur les plus-values des immeubles et des fonds de commerce.

Les partisans de l'impôt sur les plus-values s'accordent à reconnaître à cette taxe, considérée tout au moins sous son aspect théorique, certains avantages.

(1) ALLIX. *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 4^e édition, 1921, p. 407 et suiv.

Il est même assez curieux de constater que ses protagonistes n'avaient pas en vue de procurer des ressources au Trésor, mais de réparer une injustice sociale. Ce sont, en effet, des économistes qui ont été amenés à discuter les premiers sur le principe même de l'imposition de la plus-value foncière. Ils l'ont fait presque tous en laissant entièrement dans l'ombre la question essentielle pour le financier : la productivité de l'impôt. Le point de vue moral, si l'on peut dire, ou plus exactement l'équité fiscale, a seul retenu leur attention.

Une autre constatation étonne : alors que la plupart des impôts sont d'application très ancienne, alors que le principe même de certains d'entre eux remonte à la plus haute antiquité (timbre, hypothèques, taxe civique), l'imposition des plus-values n'a été étudiée au point de vue théorique que dans le courant du XVIII^e siècle. Encore convient-il de remarquer que cette étude n'a porté que sur un aspect du problème, celui qui a trait aux plus-values immobilières. Cette dernière particularité s'explique d'ailleurs aisément si l'on veut bien tenir compte des raisons économiques qui ont déterminé les promoteurs de l'idée de taxation.

« Si Henri George, dit M. William Oualid (1) s'attache plus spécialement à la rente urbaine, à la plus-

(1) *L'imposition des plus-values immobilières et ses applications en Allemagne*, par M. William OUALID. *Revue de Science et de Législation financière*, 1910, pp. 173 à 206.

value du sol des villes, c'est parce qu'il assiste aux Etats-Unis à une augmentation rapide et considérable des terrains qui risque de paralyser le développement des jeunes cités américaines ».

Si c'est en Angleterre que l'idée d'imposer les plus-values foncières a pris corps, suffisamment pour enlever en 1906 un vote favorable de la Chambre des Communes, c'est parce que la spéculation sur les terres qui se trouvaient presque toutes entre les mains des grands propriétaires fonciers, compromettait le développement industriel du Royaume-Uni et mécontentait la classe des travailleurs du sol.

Les deux points caractéristiques que nous avons mis en relief, aspect économique du problème de la taxation des plus-values, nouveauté de la question en droit fiscal, nécessitent un exposé sommaire du point de vue économique. Ce tour d'horizon nous permettra seul de comprendre comment, placé tout d'abord sur le terrain économique, la question de la plus-value a évolué vers des fins fiscales et comment les raisons qui ont pu militer dans certains pays en faveur de cet impôt n'incitent pas à son application en France.

Les principes de justice mis en avant par les moralistes de l'impôt sur les plus-values, nous aurons à les examiner ensuite au point de vue fiscal, lorsque, avant de passer à l'étude des applications auxquelles a donné lieu l'impôt sur les plus-values, nous ferons un exposé théorique et fiscal du problème.

I. — EXPOSÉ ECONOMIQUE.

Partis de l'observation des faits, frappés de la situation qu'offraient l'Angleterre et l'Amérique au XVIII^e siècle, des économistes que l'on peut appeler moralisateurs, car il y a dans tout anglo-saxon une certaine tendance à moraliser, ont envisagé les moyens de corriger le régime de la propriété, en faisant entrer plus de justice dans les rapports existant entre propriétaires du sol et occupants.

La propriété foncière en Angleterre présentait la particularité suivante : à côté des salariés agricoles vivaient deux classes : celle des fermiers capitalistes et celle des lords propriétaires. Ces derniers, toujours absents, touchaient une rente sur l'origine de laquelle discutaient les économistes.

Pour Adam Smith et Malthus c'était un pur don de nature. Selon Ricardo cette rente était due à diverses causes : limitation de l'étendue des terres cultivables, inégale productivité de ces terres, inégale situation par rapport au marché, inégal rendement par rapport aux capitaux investis.

Si Ricardo admet l'imposition de la rente, ce n'est pas en tant que ressource fiscale, mais comme correctif au système selon lequel se distribuaient les richesses.

Les écoles socialistes se sont emparées de la thèse ricardienne pour la faire servir à leurs desseins poli-

tiques. Bazard, dans son « exposé de la doctrine saint-simonienne » conclut à l'illégitimité de la propriété individuelle de la rente. Proudhon s'écrie, sur un ton déclamatoire qui nous étonne un peu aujourd'hui : « Qui a fait la terre ? Dieu. En ce cas, propriétaire, retire-toi » (1). Karl Marx consacre à la rente foncière le titre III de son livre *Le Capital*. Bien que, ainsi le prouvent les derniers noms cités, et comme le disent, MM. Gide et Rist (2) « l'idée d'un droit naturel de la communauté sur la terre sort de tous les pays », il n'est pas douteux que c'est en Angleterre et dans les pays de coutumes anglaises qu'elle a groupé les partisans les plus nombreux.

Cela tient certainement aux abus qu'a déterminés dans ces pays le régime de la grande propriété foncière. C'est pour les réprimer que ces économistes ont préconisé l'imposition de la rente et non pas pour accroître les ressources de l'Etat.

Lorsque Stuart Mill (3) se pose en partisan résolu de l'appropriation par l'Etat d'une partie tout au moins de la plus-value non gagnée « unarmed increment » qui accroît sans travail aux propriétaires du sol, il n'a pas la prétention de croire que le gouvernement en tirera de grands profits. Il ne se dissimule

(1) PROUDHON. *Qu'est-ce que la propriété ?* page 74.

(2) GIDE et RIST. *Histoire des doctrines économiques*, p. 640.

(3) STUART MILL. *Principes d'Economie Politique*, 2^e édit., t. II, livre 5, Chapitre II.

pas au contraire que les résultats financiers de la réforme seront modestes. Mais il paraît guidé par une pensée plus haute. Il a en vue une meilleure répartition des charges fiscales. Il exprime le vœu que la totalité de la plus-value ne continue pas à être une « augmentation imméritée des richesses d'une classe particulière ».

La même idée de justice inspire Henri George (1) qui espère améliorer le sort des travailleurs en confisquant, au profit de tous, la totalité de la plus-value immobilière.

« Si nous concédons, écrit-il, à la priorité de possession l'usage assuré de la terre, en confisquant la rente au profit de la communauté, nous concilions la fixité de tenure qui est nécessaire à son amélioration avec la reconnaissance pleine et complète des droits égaux de tous à l'usage de la terre. »

Les partisans de l'appropriation des plus-values par la collectivité ou tout au moins d'un prélèvement important de la communauté sur les bénéfices non gagnés, ont invoqué à l'appui de leur thèse, outre la nécessité d'améliorer le régime de la propriété et de mettre fin à des abus, un argument de justice et de morale sociales.

Ils ont prétendu qu'il était immoral que, dans la société, on puisse s'enrichir autrement que par le

(1) HENRI GEORGE. *Progrès et Pauvreté*. Traduction de LE MONNIER, 1887.

travail et par l'épargne. « C'est le progrès social, dit M. Allix (1) qui donne une plus-value aux terrains, qui accroît les revenus de l'actionnaire : ce sont des circonstances sociales favorables qui font réussir des spéculations heureuses ».

Il n'apparaît pas qu'il soit opportun, dans une discussion uniquement fiscale, d'apprécier la valeur d'arguments de justice sociale, arguments d'un maniement toujours dangereux. L'impôt est une nécessité nationale : il faut éviter d'en faire une arme politique à l'usage d'un parti. Aussi n'examinerons-nous la question de la justice de l'impôt sur les plus-values que sous son aspect purement fiscal.

Il nous a paru utile cependant, pour faire comprendre l'évolution de l'idée de prélèvement sur les plus-values, de noter, en quelques lignes, sans les discuter d'ailleurs, les opinions des promoteurs.

II. — EXPOSÉ FISCAL THÉORIQUE.

Toutes les suggestions que nous avons brièvement exposées, mises en avant par des personnalités souvent considérables, n'ont pas donné, dans l'ordre économique, les résultats qu'escomptaient leurs auteurs. Ceux qui les avaient exprimées n'ont pas été suivis dans leur propre domaine. Mais les idées qu'ils

(1) *Op. cit.*

avaient semées et qui avaient trait à l'imposition de la plus-value immobilière ont été reprises, non plus pour servir à des fins économiques mais dans un but fiscal.

Cela ne veut pas dire d'ailleurs que les partisans de l'imposition des plus-values n'aient pas fait briller les avantages même économiques qu'ils escomptaient de l'adoption de leur thèse. Mais ce n'était là, à leurs yeux, qu'une raison de plus pour faire accepter des projets suggérés pour le plus grand bien des budgets des Etats modernes.

Nous exposons ci-dessous brièvement l'opinion des auteurs de ces théories attachantes lorsqu'on les examine superficiellement et les avantages qu'ils prêtent à leurs propositions. Mais nous verrons que ces bienfaits ne résistent pas à l'analyse et que le dessein des promoteurs de l'imposition des plus-values ne peut avoir raisonnablement les conséquences heureuses que certains prévoient. Nous verrons que s'il ne convient pas de rejeter définitivement le principe même d'une taxation, pour respecter le grand principe de justice cette taxation devra être très modérée et qu'on ne devra la pratiquer que dans les cas assez peu fréquents où il sera possible d'isoler la part qui, dans une plus-value quelconque, est due au pur hasard ou à l'intervention du législateur.

Au point de vue économique, l'impôt sur la plus-value aurait l'avantage de mettre un frein à la spécu-

lation exagérée. Sans doute la spéculation agit souvent comme un stimulant, un ferment de progrès économique, en galvanisant par l'attrait de gros bénéfices, des capitaux qui, sans elle, resteraient improductifs ; c'est à elle qu'on doit la construction d'immeubles sur des terrains situés dans la banlieue des grandes villes, ce qui contribue à décongestionner les centres urbains. Mais la spéculation n'est le plus fréquemment, une source de gains que pour le propriétaire seul ; ou bien, il conserve longtemps un immeuble afin de le laisser croître en valeur et de profiter de la plus-value résultant des dépenses effectuées par les propriétaires riverains ; ou bien, au contraire, une multiplicité d'opérations sur le même terrain provoquera un véritable agiotage et amènera des aliénations à des prix fictifs, hors de proportion avec la valeur réelle du fonds.

A ces deux sortes de spéculations, l'impôt sur les plus-values permettrait d'apporter un remède ; un impôt progressif dont le taux augmenterait au fur et à mesure que se prolongerait la possession de l'immeuble suffirait à enrayer l'immobilisation du sol. En sens inverse, on agirait contre la spéculation excessive en diminuant la quote-part perçue à titre d'impôt sur les plus-values au fur et à mesure que la propriété resterait dans les mêmes mains.

Au point de vue financier, l'impôt sur la plus-value constituerait une ressource nouvelle que les budgets

locaux ou de l'Etat ne devraient pas dédaigner, en présence de la multiplicité des besoins auxquels ils ont à faire face. D'autre part, en imposant la plus-value, peut-être pourrait-on aboutir à une diminution des droits de mutation immobilière ou, au moins, éviter leur augmentation exagérée. L'équité ne pourrait qu'y gagner puisque ceux-ci frappent toutes les transactions d'immeubles et de fonds de commerce, que le vendeur réalise ou non un bénéfice, tandis que l'impôt sur la plus-value n'atteindrait que le profit réalisé indépendamment de l'effort du propriétaire.

Les critiques soulevées contre l'imposition de la plus-value sont d'ordre juridique, économique et financier, mais elles ne seraient pas irréfutables.

La plus-value foncière n'est autre chose qu'un droit du propriétaire et en opérer le prélèvement constituerait une véritable spoliation. Un tel raisonnement donne, peut-être au mot « propriété » un sens bien étendu ; l'individu a droit, en principe, à tous les bénéfices qui proviennent de son activité personnelle exercée sur le fonds qui lui appartient, mais l'Etat ne peut-il émettre la prétention de profiter de la plus-value qui résulte des dépenses qu'il a lui-même engagées ou de l'activité sociale ?

Une deuxième objection consiste à soutenir que si l'Etat prélève une part de la plus-value, il devrait compenser en partie les moins-values ; cet argument est plus sérieux que le précédent. Si la collectivité

prétend avoir droit à une partie des bénéfices de plus-values du fait de son activité, de l'exécution de travaux publics, il serait juste qu'elle contribue en sens inverse aux moins-values qu'elle occasionne en indemnisant les particuliers dans une certaine mesure.

Il est difficile, au point de vue purement juridique, de réfuter cette critique ; mais on peut remarquer que si le prélèvement d'une plus-value s'effectue sans grand risque de fraudes, l'indemnisation des moins-values prêterait à des argumentations sans fin ; la tâche des agents chargés de procéder à la réparation des moins-values serait très délicate ; ils ne pourraient agir qu'intuitivement ; leur surveillance serait impossible.

Admettre la participation de l'Etat aux pertes serait, en outre, le renversement des principes fiscaux les plus essentiels, car il n'y aurait pas de budget possible avec un pareil aléa. Si l'on admettait la restitution des droits payés sur les bénéfices d'une opération dans la mesure des pertes éprouvées dans une autre opération, il n'y aurait pas de raison pour ne pas restituer les droits de douane à ceux qui vendent à perte, ou les droits de succession aux héritiers qui dilapident leur patrimoine.

Enfin, dans certains cas exceptionnels et lorsqu'un immeuble diminue de valeur dans des proportions importantes et par suite de force majeure, ne voit-on

pas l'Etat prendre à sa charge les frais ou une partie des frais occasionnés pour la reconstitution de l'immeuble dans son état primitif ; on peut citer comme exemples typiques à cet égard, les indemnités accordées à la suite d'inondations ou celles qui ont été allouées aux propriétaires par suite de dommages de guerre.

Une troisième critique s'inspire de considérations financières ; l'impôt n'atteindrait pas un de ses buts qui est d'enrayer la spéculation ; il aboutirait à une hausse nouvelle de la valeur du sol, le vendeur cherchant à rejeter la charge sur l'acquéreur. En un mot quelle serait l'incidence effective de l'impôt sur les plus-values ? Comme elle dépendrait probablement de l'aptitude économique du premier contribuable frappé à la rejeter sur d'autres on ne peut la déterminer à coup sûr et il est impossible d'affirmer que l'impôt sur les plus-values provoquerait une hausse nouvelle.

Envisagé sous la forme théorique d'un prélèvement sur les profits gagnés par un propriétaire autrement que par le travail, l'impôt sur la plus-value paraît donc présenter plus d'avantages que d'inconvénients ; mais nous avons démontré que la formation de la plus-value dépendait de trois facteurs dont deux seulement, hasard et intervention de l'autorité publique, pouvaient agir indépendamment de la personne même du propriétaire ; le troisième, au con-

traire, qui réside dans la valeur propre de l'exploitant, c'est-à-dire de son industrie, a le caractère d'un travail. Comme, d'une part, ces trois facteurs sont liés entre eux d'une manière si intime qu'il est presque toujours impossible de démêler leurs résultats et que d'autre part, les plus-values subissent en outre l'influence de causes plus générales telles que la conception du droit de propriété, la valeur de la monnaie et l'état politique et démographique du pays, il semble qu'on doive abandonner l'idée de la taxation d'une plus-value considérée exclusivement comme un profit non gagné.

Théoriquement, on devrait encore ventiler dans toute plus-value, la part qui revient au hasard, que l'Etat pourrait taxer comme gain de fortune, celle qui revient à l'ingéniosité du propriétaire, qui pourrait être soumise aux mêmes charges fiscales que les autres revenus de ce propriétaire, et enfin celle qui revient à l'intervention de l'autorité publique dont l'activité génératrice de plus-value pourrait être indemnisée.

* De ce que cette ventilation soit le plus souvent impossible à opérer dans la pratique, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'on doive abandonner toute perspective de taxation des plus-values. Il convient au contraire, à notre avis, de rechercher s'il ne serait pas possible d'en tirer utilement des ressources fiscales et pour cela de soumettre à l'épreuve des règles d'Adam Smith les trois systèmes qui peuvent être

proposés pour la taxation des plus-values : taxation comme gain de fortune, taxation comme profit quelconque, indemnisation de la collectivité pour les dépenses qu'elle a faites en vue de procurer une plus-value.

Si l'imposition des plus-values est conforme à la justice, si l'évaluation de la matière imposable peut être déterminée d'une façon certaine et précise, si le prélèvement est susceptible d'être effectué sans que le contribuable soit incommodé ou gêné dans sa trésorerie, si la perception enfin de la taxe n'est pas trop onéreuse, un impôt spécial sur les plus-values peut être considéré comme acceptable.

Encore convient-il d'examiner certains éléments psychologiques qui paraissent déterminants en matière fiscale, éléments d'opportunité dans le temps et dans l'espace, tenant compte à la fois des circonstances politiques et économiques du moment et des particularités techniques des contribuables qui doivent supporter un nouvel impôt.

M. Lecerclé, dans son livre : *L'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux* » (1), définit très justement ce facteur sentimental. En tête de son étude du nouveau régime fiscal de nos impôts directs, il écrit :

« Dans quel sens la réforme s'est-elle effectuée en France ? L'étude des législations étrangères pouvait

(1) Paris, 1922, page 11.

fournir d'utiles directives, mais la difficulté était de créer une taxe dont l'établissement ne choquât point les goûts, les habitudes, la mentalité du contribuable français : le législateur ne pouvait se dispenser de tenir compte de ce côté en quelque sorte sentimental de la question.

« Le commerçant, l'homme d'affaires français, ne pensent pas comme leurs confrères d'Outre-Manche ou d'ailleurs : ne pas faire état de ces différences de tempérament c'eût été s'exposer, au début tout au moins, à de graves mécomptes.

« Une loi n'est bonne, une réforme ne vaut que si elle s'adapte aux mœurs du pays pour lequel elles sont faites : il ne faut pas s'étonner, par suite, que des tâtonnements se soient produits avant la mise au point définitive de l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux »,

Nous nous efforcerons donc, pour juger de l'opportunité de créer en France un impôt sur les plus-values, d'analyser ce facteur moral.

Et d'abord, comment vont s'appliquer les règles d'Adam Smith aux divers systèmes de taxation des plus-values qu'il est possible d'envisager.

1° — *L'impôt sur les plus-values est-il conforme à la règle de justice ?*

« La première règle d'Adam Smith, écrit M.

Moye (1) est une notion de justice. Chacun doit contribuer selon ses moyens. Remarquons d'ailleurs que tous les systèmes d'impôts imaginables ont toujours pour but d'arriver à faire concorder le plus exactement possible les facultés des contribuables et le subside que l'Etat leur demande. Comme le dit encore Adam Smith, l'impôt doit être égal pour tous, ce qui ne signifie pas évidemment que chacun doit payer une somme identique, mais bien que le sacrifice doit être le même pour le riche comme pour le pauvre ».

« L'idée de justice fiscale, écrit encore M. Jèze (2), n'a pas de valeur absolue. Chaque génération se fait de la justice un idéal particulier. A l'heure actuelle on considère que pour être juste, l'impôt doit être uniforme, c'est-à-dire que la charge de l'impôt, le sacrifice imposé à chacun, doit être uniformément réparti entre tous les individus ».

Si l'on entend donc, avec ces auteurs, par règle de justice l'obligation pour les contribuables de participer aux dépenses de l'Etat en proportion de leurs facultés respectives, on doit admettre que la taxation des plus-values satisfait à cette première règle dans les trois systèmes, gain de fortune, profit quelconque, intervention de l'autorité publique.

Rien n'empêcherait d'ailleurs de les imposer diffé-

(1) *Précis élémentaire de législation financière*, 7^e édit., 1922, p. 17 et suiv.

(2) *Op. cit.*

remment dans chacun des trois cas envisagés. Le principe de l'uniformité basé sur l'égalité de sacrifice ne s'oppose pas, en effet, dit M. Jèze « à ce qu'on applique des taux plus ou moins lourds aux différents éléments soumis à l'impôt, suivant l'origine ou les caractères spécifiques de chacun d'eux ».

Si l'on pouvait considérer les plus-values comme des gains de fortune, il serait conforme à la règle de justice de les imposer comme tels. Mais nous verrons un peu plus loin qu'il ne paraît pas possible, pour des raisons particulières, de considérer jamais les plus-values comme de véritables gains de fortune.

Si l'on peut les regarder comme des profits quelconques, il est également juste de les taxer ; en effet, du moment que les contribuables doivent supporter l'impôt en proportion de leurs facultés, il est équitable de les taxer de préférence lorsqu'ils sont en gain, que ce gain provienne de leur capital, de leur travail ou même de simples circonstances heureuses.

Enfin, il est non moins équitable de taxer les plus-values qui sont dues à l'intervention de l'autorité publique ; dans ce cas la taxation a le caractère d'une indemnité réclamée par l'autorité publique aux bénéficiaires directs de son intervention ; elle doit constituer la rémunération d'un service déterminé. Si, notamment, par l'exécution de travaux publics, l'Etat, un département ou une commune enrichissent plus particulièrement certains citoyens, il est de toute jus-

tice que ces citoyens favorisés contribuent, d'une manière plus spéciale que les autres, aux dépenses nécessitées par ces travaux.

Mais en pratique quelles difficultés ne va-t-on pas rencontrer le plus souvent pour donner à la plus-value son étiquette véritable. Les divers éléments dont elle se compose s'enchevêtrent, la plupart du temps, de façon si complexe qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de les isoler et d'en déterminer l'importance respective.

On violera la règle de justice en taxant toute la plus-value comme gain de fortune, si une partie de cette plus-value est due à l'initiative ou à l'industrie du propriétaire : on la violera encore si l'on taxe comme profit quelconque une plus-value due en grande partie au hasard.

Le principe de l'imposition de la plus-value ne résistera à l'épreuve de la règle de justice que si l'on fait l'application aux cas d'espèce d'une vieille maxime de fiscalité française d'après laquelle le doute doit toujours profiter au contribuable. Aussi, selon notre opinion, les plus-values ne devraient-elles jamais être taxées autrement que comme profits quelconques lorsqu'on ne peut les imputer qu'au hasard ou à l'industrie du propriétaire. Quant aux plus-values qui résulteraient de l'intervention de l'autorité publique, il conviendrait de ne lever sur elles des contributions que dans le cas où les propriétaires auraient été pré-

venus, avant l'intervention de l'autorité, de l'éventualité de cette contribution et de son mode de calcul.

Il nous paraît nécessaire, pour terminer, de nous élever avec force contre l'opinion souvent exprimée, d'après laquelle il serait conforme au principe de l'uniformité de l'impôt de frapper les plus-values du droit le plus élevé, de celui que l'on applique aux gains de fortune.

Nous ne pensons pas qu'il soit possible, en effet, de considérer les plus-values comme des gains de fortune (1), au même titre que les successions, les donations, les legs, les lots et les primes de remboursement.

Le légataire, l'héritier, l'heureux gagnant d'un lot ou l'inventeur d'un trésor, voient leur patrimoine s'accroître sans aléa. La cause de leur enrichissement imprévu, testament, décès, hasard, leur est totalement étrangère : elles les dépasse. Le terme de « don de fortune » employé pour qualifier leur gain, s'adapte le plus heureusement du monde à leur situation particulière. Mais peut-on dire qu'il en soit de même pour celui qui bénéficie d'une plus-value ? Evidemment non. Celui qui achète un immeuble, un droit au

(1) « La conséquence (du principe de l'uniformité basée sur l'égalité de sacrifice) c'est qu'il y aura (dit M. Jèze) un taux plus élevé pour les revenus du capital que pour les revenus du travail, pour les revenus provenant à la fois du travail et du capital le tarif sera intermédiaire ; enfin, pour les dons de fortune acquis sans aucun travail, *au nombre desquels on est d'accord pour ranger les plus-values*, le tarif sera encore plus élevé ».

bail, un fonds de commerce, est-il certain de le revendre plus cher qu'il ne l'a acheté ? Le spéculateur peut-il escompter toujours la réussite ? Les courants sociaux qui président aux échanges économiques n'ont pas constamment le même sens. Tel qui comptait s'enrichir se ruine. En comptabilité, au bénéfice s'oppose la perte. Il n'est pas permis de dire qu'une plus-value est un don de fortune. Le terme qui la désignerait le mieux serait celui de *bénéfice exceptionnel*, car on tiendrait compte ainsi de l'idée de risque inséparable, à notre avis, de la plus-value quelle qu'elle soit.

Il apparaît, dans ces conditions, qu'il serait injuste d'appliquer à la révélation de ces bénéfices exceptionnels les tarifs très élevés que le législateur applique aux gains de fortune.

Si l'on a jugé équitable et conforme au principe de l'uniformité de l'impôt de frapper moins lourdement les revenus du travail et du capital que ceux du capital, c'est entre autres raisons, que ceux-là n'ont pas, comme ceux-ci, un caractère de périodicité invariable : en effet, à l'encontre du rentier qui, sans effort et par le jeu des intérêts et des dividendes, peut approximativement prévoir ce qu'il encaissera, le commerçant et l'industriel n'ont pas la même assurance. Si des exercices se soldent par des bénéfices appréciables, d'autres qui correspondent à des périodes de crise économique ou de mévente se balancent en perte.

Il en est des bénéfices exceptionnels de plus-value comme des bénéfices industriels et commerciaux. C'est en invoquant les mêmes raisons de justice qui ont déterminé le législateur à frapper moins lourdement les bénéfices industriels et commerciaux (revenus du capital et du travail) que les revenus des valeurs mobilières (revenus du capital) que nous ne saurions admettre l'assimilation des plus-values aux gains de fortune.

2° — *L'imposition des plus-values est-elle conforme à la règle de certitude ?*

« La seconde qualité de l'impôt, toujours selon Adam Smith, dit M. Moye (1) doit être la précision. La taxe doit être certaine et non arbitraire. La clarté de la taxe ne doit pas seulement s'entendre de son tarif, mais encore de tous les détails de la perception. Le contribuable doit pouvoir lui-même recalculer ce qui lui est demandé par l'Etat, afin de connaître immédiatement s'il n'est pas surtaxé ou si même l'impôt n'est pas illégalement levé ».

La question qui se pose est la suivante : est-il possible de créer une taxe spéciale sur les plus-values qui satisfasse le légitime désir du contribuable de connaître exactement le montant de la note à payer ?

En théorie, il est relativement facile de déterminer la matière imposable ; il suffirait de considérer la

(1) *Op. cit.*

valeur d'un immeuble ou d'un fonds de commerce à deux époques différentes, par exemple au jour de l'achat et à celui de la vente et de retrancher de la différence le montant des impenses qui ont pu être faites par le propriétaire ; le surplus constituerait précisément la matière imposable. Mais comme ce surplus est dû à l'action de trois éléments, hasard, industrie du propriétaire et intervention de l'autorité publique et que l'on devrait pour respecter la règle de justice, soumettre chaque portion de ce surplus à un régime fiscal différent, on risque de se heurter dans la pratique à de graves écueils.

M. Jèze ne cache pas d'ailleurs les difficultés que soulève l'application de l'impôt.

« Il s'agit d'abord, de déterminer, écrit ce savant auteur, la matière imposable. Etant donnée l'idée générale à la base de l'impôt, il semble qu'il y ait lieu de frapper seulement la plus-value qui ne provient pas de constructions ou améliorations faites par le propriétaire, d'une manière plus générale qui ne soit pas le résultat de son activité personnelle. La matière imposable, c'est la plus-value strictement non gagnée. Or, la ventilation entre la plus-value gagnée et la plus-value non gagnée ne va pas sans difficulté ».

Cette opinion de M. Jèze est confirmée par les dires de nombreux agents chargés de l'application de l'impôt sur les plus-values au Maroc et en Alsace. La taxe

est difficilement recouvrable, son assiette entraîne des complications presque insurmontables.

Et il n'en saurait être autrement. A l'occasion de chaque mutation, le contribuable viendra, en effet, trouver l'agent du Trésor et lui présentera des devis, plans et factures dont il demandera la déduction. Le receveur ou le contrôleur disposera-t-il de moyens d'investigation suffisants pour établir avec certitude la part de la plus-value qui est le fait de l'activité personnelle de l'intéressé ou des capitaux engagés par lui et celle qui est strictement non gagnée et qui seule doit être frappée par l'impôt ? Si l'agent du fisc se contente d'une approximation, ce sera l'arbitraire institué en règle de perception, arbitraire dont souffrira le Trésor ou le contribuable suivant le zèle ou la moralité du taxateur.

Peut-on dire alors que sera respectée la règle de certitude ?

3°. — *L'imposition des plus-values est-elle conforme à la règle de commodité ?*

« En troisième lieu, dit M. Moye (1), Adam Smith recommande que l'impôt soit recouvré de la façon la plus commode pour le contribuable. Cette règle de commodité sert d'ailleurs aussi bien les contribuables que le Trésor lui-même, l'impôt rentrant d'autant plus

(1) *Op. cit.*

largement qu'il est moins désagréable aux citoyens. Aussi les administrations fiscales cherchent-elles, autant que possible, à faciliter le paiement de l'impôt en accordant des délais ou encore en profitant de l'instant où le redevable se trouve vraisemblablement en possession d'une certaine somme d'argent ».

Si l'on envisage la plus-value comme un gain de fortune, on doit admettre théoriquement que sa taxation sera facilement acceptée par les intéressés puisque l'impôt sera acquitté à l'occasion d'un enrichissement inespéré. Cependant, dans la pratique, il pourra en être différemment, à raison de l'élévation du taux de l'impôt puisqu'il est admis « qu'un tarif élevé paraît légitime étant donnée la nature de la plus-value ».

La taxe sera tout aussi bien acceptée par le contribuable si l'on envisage la plus-value comme un profit quelconque. Son paiement sera rendu moins désagréable du fait que l'impôt sera acquitté à l'occasion d'un enrichissement inespéré.

Enfin, si la plus-value provient manifestement de l'intervention de l'autorité publique, le contribuable ne fera aucune objection au principe d'indemnisation de la collectivité qui est la cause directe de son enrichissement.

Mais pour que la règle de commodité soit observée, il ne suffit pas que le principe même de l'impôt soit admis par les contribuables, il faut, en outre, que le

législateur prenne toutes les dispositions nécessaires pour que les personnes imposées ne soient pas trop gênées dans leurs affaires par les versements qu'on exige d'elles. Cette condition est encore relativement facile à remplir.

Que l'on envisage la plus-value comme un gain de fortune ou comme un profit quelconque, deux moyens d'aménagement de l'impôt sont possibles :

- 1°. — Calcul de la plus-value par évaluations périodiques des biens susceptibles de supporter la taxe ; l'exigibilité de celle-ci prendrait alors naissance à l'expiration de chaque période ;
riode ;
- 2°. — Calcul de la plus-value entre deux mutations à titre onéreux et exigibilité de l'impôt à la seconde mutation.

Le premier procédé, s'il offre l'avantage de frapper tous les biens, y compris les biens de mainmorte, présente l'inconvénient de taxer les contribuables au moment où ceux-ci n'ont pas encore réalisé leurs gains de plus-values et ne sont pas assurés de les réaliser jamais.

Le second moyen paraît meilleur car il permet, en principe, au contribuable de se libérer plus aisément puisque l'impôt le frappe au moment même où il réalise son gain.

Quant à la plus-value qui résulte de l'interven-

tion de l'autorité publique, il semble qu'il n'y ait qu'un moyen de l'imposer : première évaluation des biens avant l'exécution des travaux et seconde évaluation à l'achèvement de ceux-ci ; taxation de la différence.

Enfin, dans le cas où le montant de l'impôt atteindrait un chiffre élevé, il n'y aura aucun inconvénient sérieux à autoriser les contribuables à se libérer par paiements fractionnés comme en matière de droits de mutation par décès.

4° — *L'imposition des plus-values pourrait-elle être réalisée économiquement ?*

« La quatrième et dernière règle d'Adam Smith, dit M. Moye 1) c'est l'économie des frais de perception. Il est évident que l'impôt ne peut pas être levé sans quelque dépense, mais celle-ci retombe à la charge du redevable sans augmenter les ressources de l'Etat. D'ailleurs des frais généraux exagérés ont pour résultat nécessaire de diminuer le rendement même de l'impôt en raréfiant la matière imposable, aussi bien d'ailleurs que les rigueurs trop exagérées dans la répression des fraudes ».

L'application de ce principe d'économie financière à l'impôt sur les plus-values ne va pas sans de grandes

(1) *Op. cit.*

complications à raison de la difficulté que l'on rencontre pour asscoir la taxe d'une manière précise.

Nous avons vu dans le paragraphe précédent que deux procédés d'imposition sollicitaient le législateur, procédés tous les deux acceptables. Nous allons montrer que, dans la pratique, la taxation d'après des évaluations périodiques est à rejeter, en principe, parce que trop onéreuse. Elle suppose d'abord, dit M. Jèze « une évaluation préalable des valeurs. C'est chose très délicate et cela entraîne de grosses dépenses ». Elle exige ensuite, périodiquement, des revisions. Si ces travaux sont faits par des experts, ils seront très onéreux pour l'Etat. Si, au contraire, ils sont l'œuvre d'une Administration ou des contribuables, ils provoqueront inévitablement des contestations qui engendreront elles-mêmes des procès.

Comme la taxation d'après l'évaluation est cependant le seul moyen pratique susceptible d'être employé, en cas de plus-values résultant de travaux publics, il conviendrait de n'y recourir que lorsque les travaux à envisager seraient susceptibles de procurer des plus-values considérables.

Le second mode d'imposition, évaluation à l'occasion d'une mutation, ne présente pas les mêmes difficultés pratiques que le premier, parce que, dans ce cas, l'évaluation résulte des prix fixés par les contractants. Mais, il est à craindre que le rendement de la taxe n'ait à souffrir de la fraude devenue courante

qui consiste à sous-estimer les biens qui doivent faire l'objet d'une déclaration estimative. D'où la nécessité, si l'on veut combattre cette fraude, de multiplier le nombre des agents chargés d'asseoir la nouvelle taxe, ce qui entraîne une perception très onéreuse.

Et encore risque-t-on, si l'impôt est lourd, de ne pas atteindre le but cherché qui est un meilleur rendement.

En effet, « les impôts élevés incitent inévitablement le contribuable à retirer une partie de son capital des affaires productives, pour l'investir dans des placements exempts d'impôt ou ils suggèrent d'autres méthodes fiscales pour éviter la réalisation du revenu taxable. Il en résulte que les revenus imposables disparaissent. La richesse échappe à sa part d'impôt et le capital se dirige dans des voies détournées où il ne rapporte ni revenu au gouvernement, ni profit à la nation » (1).

Ces sages paroles d'un ministre américain, doivent être méditées, surtout à l'heure actuelle, où les événements leur donnent un caractère d'actualité.

On a reproché aux Français d'être un peu timorés dans les œuvres de paix. Il faut bien dire que si ce jugement est juste en partie, la responsabilité de cet état d'esprit retombe sur ceux qui, depuis un siècle, ont présidé aux destinées de notre peuple. On a drainé

(1) M. Mellon dans son livre : *Taxation. — Les affaires d'un peuple.*

les économies de la nation vers les « valeurs d'Etat » exemptes de risques. Plus récemment encore, pour alimenter la Trésorerie, certaines mesures ont été prises, mesures plus ou moins heureuses, comme cette loi du 13 mars 1924 qui exonère de l'impôt général sur le revenu les intérêts des bons du Trésor et des bons de la Défense Nationale à échéance de moins d'un an.

C'était peut-être nécessaire. Mais il ne faudrait pas que de telles décisions, dictées même par des raisons impérieuses, détournassent du travail productif beaucoup de citoyens. Et l'imposition des plus-values risquerait de contribuer aussi à ce résultat.

5° — *L'impôt sur les plus-values est-il susceptible de s'acclimater en France ?*

La dernière question à examiner pour terminer notre petit aperçu théorique est celle de l'adaptation de l'impôt sur les plus-values à la mentalité du contribuable français.

Il est toujours dangereux d'instituer une nouvelle taxe qui a fonctionné même d'une manière satisfaisante à l'étranger avant de s'être assuré que l'impôt dont il s'agit est susceptible de s'acclimater en France et de rentrer dans nos mœurs. C'est ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires instauré en Allemagne avec succès, grâce à des habitudes de dénonciations, n'a

pas donné les résultats escomptés dans notre pays, qui réproouve, à juste titre, ces méthodes de délation.

Il est à craindre que l'établissement d'une taxe spéciale sur les plus-values n'échappe pas aux mêmes inconvénients. Elle risque, au contraire, de devenir la source de nombreux conflits et de fréquentes réclamations. Comment, en effet, pourra-t-on déterminer la plus-value nette imposable ? Il faudra ou procéder à une enquête des plus délicates pour chaque cas particulier, si l'on veut asseoir l'impôt d'une façon précise et certaine, ou accepter, les yeux fermés, mémoires, devis et factures si l'on se contente d'approximations. Si l'on veut discuter le passif commercial, les charges hypothécaires ou chirographaires, les servitudes, les amendements apportés à la culture, les améliorations consacrées au fonds de commerce, il faudra mobiliser une armée de contrôleurs et de receveurs. Il faudra donner à ces agents les pouvoirs les plus étendus, les doter d'un droit de communication qui s'exercera non seulement dans les sociétés et chez les commerçants, mais encore chez les particuliers jusqu'à présent à l'abri des investigations du fisc.

Au moment où le spectre de l'inquisition effraie, à juste titre, le contribuable français, serait-il expédient de faire peser sur lui une menace : même si elle ne devait jamais se concrétiser il est déjà imprudent de faire allusion à cette taxe nouvelle, alors que la mentalité française n'est pas encore entièrement adaptée

au mécanisme de la grande réforme financière de 1914-1917.

Il existe enfin une dernière objection qui tient plus à la situation économique actuelle de notre pays, qu'à sa psychologie propre, mais qui doit trouver sa place lorsqu'on étudie l'opportunité de la création d'un impôt sur les plus-values : nous voulons parler de la dévalorisation de la devise nationale.

Cette rupture d'équilibre dont souffre le pouvoir d'achat du franc par rapport à celui des monnaies appréciées, bien que conditionnant en fait toutes les transactions, n'avait jamais été reconnue par l'Etat (1).

Les richesses qui ont gardé une stabilité relative pendant que s'écroulait la devise, paraissaient avoir réalisé des plus-values alors que c'était seul l'instrument de mesure qui avait changé. C'est pourquoi il aurait été particulièrement injuste de frapper d'un impôt ces plus-values fictives.

Nous verrons plus loin que cette injustice a été commise lorsque le fisc a refusé de tenir compte de la dévalorisation de la monnaie lors de l'établissement de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices réalisés pendant la guerre.

Quoi qu'il en soit, au surplus, nous inclinons à pen-

(1) On peut dire que le décret autorisant la Banque de France à racheter les monnaies d'or et d'argent à un cours très supérieur à leur valeur légale a reconnu implicitement la dévalorisation du franc.

ser que, plus encore peut-être que le motif tiré de la psychologie de notre race, le motif d'opportunité s'oppose à ce que l'impôt sur les plus-values soit désirable en France. Nous pensons cependant qu'on peut, sans injustice, faire une exception en faveur des plus-values résultant de l'exécution de travaux publics à condition toutefois que la plus-value se constitue rapidement et que sa détermination ne donne pas lieu à des investigations trop vexatoires.

En résumé, les plus-values paraissent impossibles à taxer comme gains de fortune : elles sont susceptibles de l'être comme profits quelconques, à la condition que l'impôt soit modéré et que sa perception coïncide avec la réalisation du gain. Elles peuvent légitimement être imposées si elles résultent manifestement de l'intervention de l'autorité publique.

C'est à la lumière de ces observations théoriques que nous étudierons dans les chapitres suivants les projets de loi tendant en France à l'établissement d'un impôt sur les plus-values, les efforts de l'Administration pour chercher à les taxer par voie d'extension des impôts existants et enfin, comment la législation des travaux publics réussit quelquefois à les atteindre.

Il semble utile auparavant d'exposer les résultats de la taxation des plus-values dans certains pays et notamment en Grande-Bretagne, en Allemagne et au Maroc.

I. — *En Angleterre.*

L'imposition des plus-values foncières fut réalisée en Grande-Bretagne par un bill du 29 avril 1910. Elle devait nécessairement affecter, dans ce pays, des formes particulières en raison du régime de la propriété.

Les grands domaines sont dans ce royaume presque inaliénables et indivisibles ; le propriétaire du sol n'est pas, le plus souvent, le possesseur de ce qui est bâti sur le sol ; le locataire est, en général, attributaire pour 99 ans de la jouissance du sol ; il y construit ce qui est nécessaire à ses besoins, mais à l'expiration du bail, la propriété bâtie revient au propriétaire avec le sol. Dans la pratique, le paiement de cette jouissance prolongée ne se fait pas, comme dans notre contrat de louage par termes annuels ; le bail anglais est une véritable aliénation à terme, une possession centenaire équivalant à une quasi-propriété. Le locataire du sol verse au propriétaire, une fois pour toutes, une somme qui représente le montant de quelques années de bail ; parfois un loyer est stipulé mais il est alors minime. Pendant la durée de sa possession précaire, le locataire paye les impôts fonciers. A l'expiration du bail, le propriétaire, ou ses ayants droits, recueille non seulement le bénéfice de toutes les impenses réalisées par le locataire, mais encore de l'augmentation de valeur acquise par le fonds. Il faut remarquer, en outre, que cette plus-value peut profi-

ter pendant l'emphythéose au preneur lui-même, car, étant quasi propriétaire, il peut rétrocéder avantageusement sa concession à un sous-prenneur en bénéficiant de l'accroissement de la valeur qu'a pu prendre l'immeuble.

En raison de cette organisation toute spéciale de la propriété, l'imposition des plus-values immobilières s'est faite sous la forme de quatre impôts différents :

- 1°. — *L'increment value duty* (impôt sur la plus-value nette proprement dite). Il frappait tout possesseur de terrains d'une taxe sur la plus-value sociale dont ces terrains auraient bénéficié en dehors de l'effort personnel du possesseur.

Le point de départ de l'exercice du droit de l'Etat avait été fixé au 30 avril 1909. Une expertise générale faite par les commissaires du revenu intérieur contradictoirement avec les propriétaires intéressés devait établir l'évaluation à cette date de toutes les propriétés foncières du Royaume en dégageant pour chaque parcelle occupée isolément la valeur du sol nu.

La taxe devait être perçue à l'occasion de tout transfert entre vifs ou par décès et, à défaut de mutation par une évaluation faite tous les quinze ans. La plus-value devait être déterminée par la différence entre la valeur générale au 30 avril 1909 et la valeur au moment de l'opération donnant ouverture au droit (mutation ou nouvelle évaluation).

L'impôt était fixé au taux proportionnel de 20 % et ne devait frapper ni les plus-values inférieures à 10 %, ni celles réalisées par la Couronne et les sociétés philanthropiques ou de sports.

2°. — *Le reversion duty* (impôt sur le retour au propriétaire). Il devait frapper au taux de 10 % le bénéfice réalisé par le propriétaire du sol lorsqu'il reprendrait à l'expiration du bail son sol recouvert de constructions.

3°. — *L'undeveloped land duty* (impôt sur les terrains non mis en valeur). Cet impôt avait pour but d'éviter l'immobilisation prolongée des terrains, en assurant leur exploitation et leur utilisation appropriées ; il était payable chaque année à raison de 1/2 penny par livre de valeur en capital ce qui en portait le taux à 2,083 %. Il y avait des dégèvements pour le sol employé à la culture et des exemptions pour les espaces libres et les petites exploitations agricoles.

4°. — *Le mineral rights duty* qui est un impôt perçu sur le revenu provenant de droits sur les mines ; son taux a varié de 5 à 20 %.

L'application de la loi du 29 avril 1910 a enregistré un échec complet qui était d'ailleurs à prévoir à raison des circonstances dans lesquelles la loi avait été votée. Les réformes qu'elle envisageait étaient moins destinées à procurer de nouvelles ressources fiscales

qu'a alimenter la campagne politique des libéraux contre les grands propriétaires fonciers. Le vote de la loi ne fut que le fruit d'une victoire au Parlement de M. Lloyd George et de son parti politique.

Il est rare de voir réussir des impôts votés uniquement pour satisfaire une clientèle électorale, la foule se laissant guider plus facilement par des passions mystiques que par les besoins réels du pays. Si les hommes ont en politique et en finance comme dans tous les autres domaines des désirs d'idéal, les événements se chargent de les ramener tôt ou tard à la réalité.

Les événements qui ont ramené en l'espèce le Gouvernement anglais à la réalité des faits, ce fut l'impossibilité de procéder à l'expertise ordonnée par la loi. Malgré une augmentation relativement considérable de l'effectif des commissaires du revenu intérieur, quatre ans après le commencement des travaux, en 1914, les opérations étaient loin d'être terminées. De plus, l'Administration anglaise se trouvait en présence d'un si grand nombre de réclamations qu'il fallut abandonner l'application de la loi (1).

(1) D'après les renseignements fournis par M. LAMBRINO. *L'application et l'échec de la loi anglaise sur les plus-values foncières* (thèse 1920), le nombre des fonctionnaires chargés de l'assiette de l'impôt passa de 1.428 agents en mars 1911 à 2.829 en mars 1912. Au 31 juillet 1914, on avait évalué 79 0/0 de la surface totale de la Grande-Bretagne ; mais sur cette proportion 130.000 évaluations étaient tenues en suspens à cause des décisions légales contradictoires et attendaient une législation qui mette d'accord ces interprétations.

Seul le *mineral rights duty* continue à être perçu et figure encore parmi les recettes du budget britannique.

II. — *En Allemagne.*

Le mouvement en faveur de la création en Allemagne d'impôts sur les plus-values se rattache à la propagande de la ligue des réformistes fonciers allemands *Bunddeutsche Bodenforale*. Imprégnée d'idées georgistes, cette ligue s'attaquait aux gains excessifs et « immérités » que la prospérité des villes allemandes procurait aux propriétaires. Elle insistait sur la nécessité d'un impôt qui rendrait à la collectivité une partie des bénéfices dont elle était l'occasion, mettrait un frein à la spéculation et permettrait de réduire les droits de mutation dont l'assiette est moins rationnelle.

L'Allemagne fit la première expérience de cet impôt dans sa colonie chinoise de Kiao-Théou. Une ordonnance de 1898 y institua une taxe sur la plus-value absorbant le tiers de celle-ci. Elle était perçue en cas de mutation ou si l'immeuble demeurait longtemps dans les mêmes mains, tous les vingt-cinq ans. Pour éviter les fraudes, l'Administration avait un droit de préemption au prix déclaré par le contribuable.

En raison de la situation particulière du territoire de Kiao-Théou, peuplé seulement de 170.000 habitants, cette expérience ne peut être retenue qu'à titre documentaire ; les ressources budgétaires provenant de

cette taxe ont d'ailleurs été infimes : 500 marks en 1902 et un peu plus de 1.000 marks en 1905.

Plus intéressantes sont les ordonnances par lesquelles un certain nombre de grandes villes allemandes : Cologne, Breslau, Francfort, Essen, Kiel et de communes de moyenne importance ont utilisé l'impôt sur la plus-value immobilière comme source de revenus municipaux. Les modes de liquidation et de perception de l'impôt variaient d'ailleurs suivant les localités (1).

De 1904 à 1909, une quarantaine de villes avaient inauguré en Allemagne l'impôt sur les plus-values : le principe en fut adopté pour le transformer en impôt d'Empire par la loi du 15 juillet 1909.

La loi instituant définitivement la nouvelle taxe, la « zuwachssteuer » fut votée, le 14 février 1911, pour entrer en vigueur le 1^{er} avril suivant. Le rendement annuel prévu était de 20 millions de marks (2).

(1) Les rendements de l'impôt furent également variables :

	Population en milliers d'habitants	Rendement en marks	
		en 1906	en 1907
Breslau	471		57.000
Cologne	429	287.000	385.000
Dortmund	175	109.000	159.000
Essen	231	90.000	172.000
Francfort	335	404.000	487.000
Kiel	164		76.000

(2) L'Empire ne gardait pour son budget que 50 0/0 du produit de l'impôt et abandonnait 10 0/0 aux Etats Confédérés qui étaient chargés de le recouvrer et 40 0/0 aux communes ou unions de communes sur le territoire desquelles l'immeuble était situé.

D'après cette loi, seules les transmissions de propriétés immobilières opérées entre vifs et à titre onéreux donnent ouverture à l'impôt ; on assimile aux immeubles proprement dits les immeubles par détermination de la loi, à l'exception des parts immobilières dans les propriétés minières ; de plus, pour éviter la constitution de biens de mainmorte sous forme de sociétés de propriétaires immobiliers, on astreint à l'impôt toute transmission de parts, actions ou intérêts dans une société, quelle que soit sa forme, dont le patrimoine social consiste en immeubles et dont l'objet est leur mise en valeur.

Sont exemptées, un certain nombre de transmissions immobilières à raison de considérations touchant l'immeuble transmis lui-même ou la personnalité du vendeur, ou encore la nature de l'acte d'aliénation.

Une vente ne donne lieu à imposition que si la valeur du fonds est supérieure à 20.000 marks pour les propriétés bâties et supérieure à 5.000 marks pour les propriétés non bâties.

Ne supportent pas l'impôt les ventes effectuées par les princes souverains, l'Empire, les Etats confédérés, les communes, les associations de colonisation intérieure, de placement des travailleurs, de constructions d'habitations à bon marché et de crédit foncier populaire.

Enfin, parmi les mutations à titre onéreux, la loi exonère les échanges ayant pour but un remembrement ; on facilite ainsi les réunions de parcelles séparées d'une propriété.

Assiette de l'impôt. — L'impôt est perçu sur la plus-value, c'est-à-dire sur la différence entre deux valeurs de l'immeuble : le prix actuel d'aliénation et le prix d'acquisition antérieur. Mais on ne calcule pas la taxe sur le chiffre ainsi obtenu, la plus-value non gagnée devant seule être imposée.

1°. — Le prix d'aliénation sert, en principe, de premier élément de comparaison ; en cas d'insuffisance présumée, on recourt à l'évaluation de l'immeuble et la valeur estimée tient lieu de prix. A ce prix, on ajoute la valeur des servitudes que se réserve le vendeur, des redevances périodiques qui doivent lui être servies, ou encore le montant des indemnités que ce vendeur a pu toucher à l'occasion de dommages causés à l'immeuble (par suite d'un incendie par exemple).

La loi prescrit formellement que l'impôt de plus-value doit être acquitté par le vendeur ; si celui-ci le met à la charge de l'acquéreur, le montant doit en être ajouté au prix de vente pour le calcul du droit de mutation et de l'impôt sur la plus-value.

De ce prix on retranche la valeur des servitudes passives à la charge de l'acquéreur, et dans tous les

cas, les frais normaux de la vente, si le vendeur prouve qu'il en a supporté la charge.

Enfin, la loi autorise encore la déduction du prix de vente d'une somme égale à la différence entre l'intérêt de ce prix à 3 % et le revenu réellement touché par le propriétaire pendant le temps de la possession, si ce temps n'excède pas 15 ans.

2°. — Le prix d'acquisition antérieur est le second élément de comparaison mais il n'est pris en considération que s'il ne remonte pas à plus de 40 ans ; si l'acte d'acquisition précédant la vente n'est pas imposable, on se réfère au prix acquitté lors du dernier acte imposable.

Si l'acquisition porte sur plusieurs immeubles, ou si la vente actuelle ne vise qu'une partie d'immeuble, le redevable ou à son défaut le fisc, opère une ventilation. Dans l'hypothèse où l'acte d'acquisition remonterait à une date trop éloignée, c'est la valeur de l'immeuble, 40 ans avant l'aliénation actuelle, qui doit servir de base à la perception. A titre transitoire, on considère la valeur au 1^{er} janvier 1885.

Ce n'est pas le prix net d'acquisition antérieur qui peut constituer un élément parfait de comparaison pour la détermination de la plus-value. Il faut tenir compte, en effet, des dépenses faites sur le fonds par le propriétaire de l'immeuble puisque seule la plus-value non gagnée est imposable.

On ajoute donc au prix d'acquisition antérieur

a) Les frais de cette acquisition évalués à forfait à 4 % du prix ;

b) Les dépenses faites par le propriétaire qui ont contribué à l'augmentation de la valeur de l'immeuble, par exemple, les dépenses effectuées pour des travaux de construction, d'irrigation, d'endiguement, de viabilité, d'adduction d'eau, etc... Les dépenses nécessitées par les travaux de défrichement de landes, d'assèchement de marais, qui doivent être spécialement encouragés, bénéficient d'un mode de calcul particulièrement intéressant. Le législateur décide que leur valeur sera l'augmentation même de la valeur du rapport du terrain.

On ajoute enfin au montant du prix d'acquisition, déjà augmenté de tous les éléments qui viennent d'être précisés, une somme équivalente à 2 1/2 % par an, mais à condition que cet intérêt ne dépasse pas 100 marks par are de terre et 300 marks par are de vignoble ; au delà de ce maximum, l'intérêt ajouté n'est plus de que de 1 1/2 % pour les propriétés bâties et de 2 % pour les propriétés non bâties.

Une disposition spéciale a pour but de lutter contre la tendance des propriétaires de terrains urbains non bâtis à laisser leurs fonds en l'état ; si l'intervalle entre les deux mutations ne dépasse par cinq ans, et qu'aucune construction n'a été élevée pendant ce temps, les intérêts à ajouter au prix sont réduits de 1/2.

Taux de l'impôt. — La plus-value, quelle que soit son importance déterminée suivant les règles qui précèdent, supporte l'impôt : sont seules exemptées de la contribution les cotes inférieures à 20 marks.

L'impôt est progressif, il varie d'un minimum de 10 %, lorsque la plus-value nette ne dépasse pas 10 % du prix de revient, à un maximum de 30 %, quand la plus-value est supérieure à 29 % de ce prix ; le prélèvement de l'Etat ne peut être considéré dans de telles proportions comme exagéré, puisque dans le cas où la plus-value dépasse 29 %, le propriétaire bénéficie des 7/10 de cet accroissement de valeur.

Les transactions portant sur des immeubles de moins de 5.000 marks pour les propriétés non bâties et de moins de 20.000 marks pour les propriétés bâties sont exonérées si les vendeurs bénéficient de revenus annuels inférieurs à 2.000 marks.

Pour éviter les fréquentes mutations immobilières, conséquence d'une spéculation exagérée, l'impôt est réduit de 1 % pour chaque année entière écoulée depuis la précédente acquisition.

L'assiette et le recouvrement de l'impôt sont confiés en Allemagne aux Etats confédérés sous le contrôle de l'Empire.

Les parties doivent, dans un délai d'un mois, déclarer l'acte de transfert à l'occasion duquel l'impôt peut être exigible ; le vendeur est tenu de fournir tous les éléments de calcul de la plus-value ; le fisc

conserve d'ailleurs le droit de contrôler ces évaluations et de réclamer l'impôt sur les nouvelles bases de liquidation pendant un délai de dix ans.

L'impôt sur la plus-value n'a pas fonctionné longtemps en Allemagne comme impôt d'Etat devant l'hostilité des municipalités qui voyaient ainsi se tarir une source importante de leurs revenus. Les municipalités tirèrent un argument du fait que la plus-value sociale est le plus souvent le résultat de l'initiative et des travaux municipaux. Elles ne tardèrent pas à avoir gain de cause et par la loi du 3 juillet 1913 (*Bull. de stat. et lég.* de juillet 1913) l'Empire renonça à ce que la part lui revenant fût perçue. La *zuwachssteuer* ne fut plus dès lors qu'une ressource de finances communales.

III. — *Au Maroc.*

L'impôt sur les plus-values a été institué au Maroc dans un but à la fois économique et fiscal. Une taxe sur les plus-values pouvait être considérée au Maroc comme devant avoir d'incontestables conséquences au point de vue économique en refrénant la spéculation qui joua dans les grands centres pendant les premières années de l'occupation. On rappelle seulement à cet égard, qu'à Casablanca, des terrains qui valaient 0 fr. 50 le mètre carré en 1908, se vendaient 10 francs le mètre carré en 1910, 30 francs ou 40 francs en 1912, et 100 francs en 1914 ; des lotisse-

ments achetés en 1909, 1910 ou 1911 à raison de 5 à 10 francs le mètre carré ont augmenté en deux ou trois ans de plus de 500 %. Vers 1918 et 1919, des terrains atteignaient même le prix de 1.000 francs le mètre carré ; il est rare d'en trouver à l'heure actuelle à plus de 500 francs le mètre carré.

Créé par le dahir (1) du 15 juillet 1914, l'impôt sur la plus-value n'a pu, en raison des circonstances, être normalement appliqué qu'aux premiers mois de 1915 ; il fut l'objet d'attaques très vives de la part des syndicats de propriétaires qui ne pouvaient supporter de voir l'Etat prélever une partie des bénéfices énormes réalisés par eux dans les spéculations immobilières. Remanié par le dahir du 11 mars 1915, qui fut complété par celui du 14 mai 1916, il a encore subi d'autres modifications par les dahirs des 5 juillet 1920, 23 janvier 1924 et 14 mars 1925.

Primitivement applicable aux actes sous signatures privées portant mutation entre vifs à titre onéreux de propriété ou d'usufruit d'immeubles *immatriculés*, aux conventions verbales réalisant ces mutations et aux actes d'adoul (notaires indigènes) de même natu-

(1) Les « dahirs » sont les ordonnances du Sultan du Maroc qui ont seules force de loi dans la zone française de l'Empire Chérifien. Ils débutent par la formule suivante : « Louange à Dieu seul ! A nos serviteurs intègres, les Gouverneurs et Caïds de notre Empire fortuné, ainsi qu'à nos sujets. Que l'on sache par les présentes, puisse Dieu Très-Haut en illustrer la teneur ! Que Notre Majesté Chérifienne a décrété ce qui suit : ... etc... ». Ils sont terminés par le sceau du Sultan et le visa du Commissaire Résident Général.

re soumis à l'homologation des cadis (juges indigènes) des districts les plus importants de la Côte, il fut étendu par le dahir du 14 mai 1916 à toutes les conventions quelle que soit leur forme, portant mutation entre vifs à titre onéreux d'immeubles, ou droits immobiliers situés dans la zone française de l'Empire Chérifien, mais dans les limites d'application à prévoir par des arrêtés viziriels.

**Liste des arrêtés viziriels indiquant les territoires
où l'impôt sur la plus-value est applicable.**

13 mars 1915	Casablanca, Médiouna, Zénatas, Ouled Ziane, Ber Rechid, Boucheron, Camp Boulhant, Rabat, Salé et Kénitra.
21 août 1915	Mazagan, Azemmour, Chiadma-Chtouka et cercle autonome des Doukkala.
22 octobre 1916	Safi.
19 novembre 1916	Cercle des Abda.
9 mars 1917	Amalat d'Oudjda à l'exception des actes d'adoul de Rechida, Figuig, Tandrara, Bou-Denib et Bou-Anam.
10 avril 1918	Marrakech, exception faite des actes d'adoul.
18 novembre 1918	Fez, exception faite des actes d'adoul.
5 novembre 1919	Meknès-ville et Meknès-banlieue.
1 ^{er} avril 1920	Mogador.
31 mai 1921	Actes d'adoul de Fez-ville et Fez-banlieue à l'exception de ceux concernant les propriétés bâties de Fez-Bali, Fez-Zedid et tous les immeubles situés à plus de 2 kilomètres du périmètre fiscal de la ville de Fez.
5 novembre 1921	Actes d'Adoul de Marrakech.
11 avril 1922	Actes d'Adoul du contrôle civil de Chaouïa-Sud.
26 août 1922.	Actes d'adoul de Camp-Marchand.

21 mai 1924	Actes d'adoul des tribus Rehamma et Zemrane et actes d'adoul soumis à l'homologation du Cadi de Zerhoun.
1 ^{er} mars 1925	Actes d'adoul soumis à l'homologation des cadis de Petitjean, Mechra bel Ksiri et Dar-bel-Hamri.

A l'heure actuelle, la taxe sur la plus-value se perçoit cumulativement avec un droit de mutation qui est de 5 % en cas de vente ou d'échange d'immeubles urbains et de 0, 20 % en cas d'échange d'immeubles ruraux. Mais, tandis que les droits de mutations sont à la charge de l'acquéreur, la taxe sur la plus-value incombe personnellement au vendeur. Elle est progressive : de 2 % si le bénéfice du vendeur est de 20 à 50 %, elle atteint 25 % si le bénéfice est supérieur à 700 %. Les tarifs applicables sont indiqués dans le tableau ci-dessous (dahir 5 juillet 1920) :

2 % de la plus-value quand celle-ci s'élève de 20 à moins de 50 %				
3 %	—	—	50	— 60 %
4 %	—	—	60	— 80 %
5 %	—	—	80	— 100 %
6 %	—	—	100	— 120 %
7 %	—	—	120	— 140 %
8 %	—	—	140	— 160 %
9 %	—	—	160	— 180 %
10 %	—	—	180	— 200 %
11 %	—	—	200	— 230 %
12 %	—	—	230	— 260 %
13 %	—	—	260	— 290 %
14 %	—	—	290	— 320 %
15 %	—	—	320	— 350 %
16 %	—	—	350	— 380 %
17 %	—	—	380	— 410 %
18 %	—	—	410	— 450 %
19 %	—	—	450	— 500 %
20 %	—	—	500	— 700 %
25 % de la plus-value quand celle-ci s'élève au delà de 700 %				

La somme imposable est la différence entre le prix de revient et le prix de vente.

Le prix de revient se compose :

- 1°. — Du prix d'achat ;
- 2°. — Des frais fixés forfaitairement à 25 % (acquisition antérieure au 15 mars 1915) ou à 15 % (acquisition postérieure à cette date) ;
- 3°. — Des intérêts à 6 % jusqu'au 1^{er} janvier 1917 et à 9 % à partir de cette date, mais seulement s'il s'agit d'un terrain à bâtir resté improductif ;
- 4°. — De toutes impenses d'améliorations permanentes faites sur le fonds et dont il est justifié.

La taxe est majorée de 50 % si la vente a eu lieu dans l'année qui a suivi l'achat, de 25 % si la vente est faite dans les deux ans de l'achat et de 12,50 % si elle a lieu moins de trois ans après (1).

(1) Exemple de calcul de plus-value :

Vente par acte du 15 avril 1925 par A à B d'une propriété, moyennant	10.000 fr.
acquise le 1 ^{er} juillet 1924 pour 5.000	
frais d'acquisition 15 %	750

Prix de revient	5.750.....	5.750 fr.
-----------------------	------------	-----------

Plus-value.....	4.250 fr.
-----------------	-----------

Pourcentage :

$$\frac{4.250 \times 100}{5.750} = 73 \% \text{ — tarif } 4 \%$$

Si l'achat est antérieur au 4 février 1908, il est substitué au prix d'achat ou au prix de revient une évaluation de l'immeuble au 4 février 1908 (I Moharrem 1326).

Enfin, en vertu du dahir du 23 janvier 1924, les déboursés du propriétaire antérieurs au 1^{er} août 1919 sont déduits deux fois : une première fois pour le calcul de la plus-value nominale qui sert à déterminer le tarif et une deuxième fois de la plus-value nominale pour le calcul de la plus-value imposable ; mais dans ce cas on ne tient pas compte des intérêts. Ce tempérament s'applique à l'évaluation de la valeur au 4 février 1908 (1).

Surtaxe de 50 %, bénéfice réalisé moins d'un an après l'achat primitif.

Il est dû :

1° Taxe de plus-value à 4 % sur 4.260 =	170,40	255,60
2° Surtaxe de 50 %	85,20	
3° Droit de mutation à 5 % sur 10.000		500
Total.....		755,60

(1) Exemple de calcul sur un immeuble acquis avant le 1^{er} août 1919.

Vente par acte du 15 avril 1925 de A à B pour 10.000 frs.
d'une propriété acquise par acte du 15 Ramadan 1323.

Evaluation au 4 février 1908 2.000 frs.

Plus-value apparente..... 8.000 frs.

Pourcentage : $\frac{8000 \times 100}{2000} = 400 \%$.

Tarif 17 %.

En matière d'échange, la taxe de plus-value est calculée sur l'accroissement de valeur de chaque immeuble échangé. Le droit de mutation est calculé seulement sur la valeur d'échange.

A défaut d'enregistrement dans un délai qui varie de 20 à 90 jours, des pénalités de retard sont exigibles, mais il peut en être fait remise, totale ou partielle, sur la demande des intéressés.

Depuis leur mise en vigueur, les droits de mutation immobilière et la taxe sur la plus-value ont fourni le rendement suivant :

Année	Droit de mutation	Plus-value
1915	121.700 frs.	79.000 frs.
1916	160.700 —	69.000 —
1917	331.350 —	153.000 —
1918	507.400 —	134.000 —
1919	2.067.941 —	5.286.698 —
1920	9.390.411 —	3.757.167 —
1921	6.439.161 —	4.453.719 —
1922	4.836.854 —	2.772.684 —
1923	3.943.925 —	2.520.784 —
1924	5.139.402 —	2.313.396 —

Déduction nouvelle..... 2.000 frs.

Plus-value imposable..... 6.000 frs.

Il est dû :

1° Taxe de plus-value à 17 % sur 6.000... = 1.020 frs.

2° Droit de mutation à 5 % sur 10.000.. = 500 frs.

Total..... 1.520 frs.

Ces résultats sont très appréciables et montrent que dans un pays neuf comme le Maroc, le principe de la taxation des plus-values immobilières présentait un intérêt certain.

Dans la zone française de l'Empire Chérifien, l'augmentation de valeur des immeubles a été occasionnée presque exclusivement par l'action de l'Etat français qui a assuré les frais de l'occupation militaire et qui a garanti les emprunts affectés aux travaux publics. En instituant l'impôt des plus-values, le Protectorat n'a donc opéré qu'une sorte de réintégration, de récupération par la collectivité d'une partie d'un enrichissement obtenu par son œuvre. Mais il ne faut pas oublier que ce qui est possible dans un pays jeune et en voie de formation, cesse de l'être dans la plupart des pays d'Europe où les propriétaires qui seraient atteints par la nouvelle taxe ont déjà participé à titre de simples contribuables aux efforts qui ont engendré la plus-value.

D'autre part, d'après les modes de calcul que nous avons indiqués, il est facile de s'apercevoir que la liquidation de l'impôt n'est pas toujours aisée, et que pour assurer quand même des recouvrements l'Administration doit être particulièrement bienveillante. C'est ainsi que pour l'évaluation des immeubles à la date du 4 février 1908 (1), elle doit admettre

(1) Cette date a été choisie parce qu'elle correspond au commencement de la première année arabe (1 Moharren 1326 de l'Hégire) qui a suivi l'occupation de Casablanca.

à défaut d'actes les estimations que veulent bien lui fournir les contribuables ; il serait, en effet, impossible de recourir à des expertises sérieuses.

Enfin, en examinant de plus près les chiffres de la statistique, on est obligé de constater que le rendement de l'impôt a été sans cesse décroissant depuis 1919 et cela est d'autant plus grave que la valeur de la monnaie a elle-même baissé d'une manière continue depuis la même époque. Sans doute, le dahir du 23 janvier 1924, a cherché à tenir compte de cette dépréciation en décidant que pour le calcul de la valeur imposable, le prix de revente doit être diminué de deux fois le prix de revient ; il n'en est pas moins vrai que même avec ce tempérament, on arrive à taxer des plus-values purement fictives. Supposons, en effet, qu'un immeuble acheté 10.000 francs en 1914 soit revendu 30.000 francs en 1924. La valeur de la monnaie ayant baissé d'environ deux tiers pendant cet intervalle de 10 ans, le propriétaire n'aura, en réalité, réalisé aucun bénéfice ; il se sera vu cependant taxer sur une plus-value de 10.000 francs à un taux relativement fort de 10 % (plus-value nominale de 200 %).

En négligeant même les conséquences de la dépréciation monétaire, on est conduit à penser que si l'impôt sur les plus-values a pu rendre de grands services au Gouvernement du Maroc, les ressources qu'il est appelé à lui procurer dans l'avenir seront certainement plus restreintes. Au fur et à mesure

que la vie économique deviendra plus stable dans ce pays, les perspectives de plus-values deviendront moins fortes et sauf des cas isolés de spéculations plus ou moins lucratives, la matière imposable se rétrécira pour finir à ne plus fournir à certaines époques que des ressources absolument insignifiantes pour le Trésor.

CHAPITRE IV

Imposition des plus-values considérées comme gain de fortune

(Les projets de lois français).

L'imposition des plus-values considérées comme simples gains de fortune n'a jamais été expérimentée en France. Il est même heureux de constater que les projets présentés pour introduire une pareille innovation dans notre législation fiscale sont en nombre restreint. Il ne faut d'ailleurs pas les confondre, comme on l'a fait trop souvent, avec ceux qui ont envisagé des réformes plus ou moins profondes de la loi du 16 septembre 1807 ou ceux qui ont prévu l'institution de taxes locales pour indemniser certaines villes ou certains départements de travaux d'édilité particulièrement importants. Les projets de cette nature seront examinés dans le dernier chapitre de notre étude relatif à l'imposition de la plus-value envisagée comme contribution aux dépenses engagées pour l'exécution des travaux publics.

On ne compte guère que trois projets législatifs ayant pour but d'attendre les plus-values considérées exclusivement comme gains de fortune.

- 1° — Une proposition de loi de M. Ajam, député, déposée à la Chambre, le 10 juin 1912 (*J. O.* Doc parl. 1912, n° 1971, p. 130).
- 2° — Une partie du projet de budget de 1920 déposé à la Chambre, le 13 janvier 1920, par M. Klotz, (*J.O.*, Doc. parl. 1920, n° 166, p. 1).
- 3° — Une partie du projet de budget de 1925 déposé à la Chambre, le 1^{er} août 1924, par M. Clémentel. (*Bull. de stat. et de lég. comparée*, 1924, t. 2, p. 504).

En déposant sa proposition de loi, M. Ajam paraît avoir voulu tenter en France l'expérience que faisaient de l'impôt sur les plus-values l'Angleterre et l'Allemagne. L'idée dominante de cette conception fiscale est la suivante : la plus-value dépend presque exclusivement de l'activité sociale et du progrès de la civilisation, l'effort personnel du propriétaire y contribue pour peu de chose et il est normal, dans ces conditions, qu'un prélèvement soit opéré au profit de la collectivité représentée par l'Etat et les communes.

En raison de son fondement mystique, on peut donc classer ce projet parmi ceux qui considèrent la plus-value comme un gain de fortune.

Pour l'application pratique de l'impôt, M. Ajam avait calqué son système sur la méthode adoptée par la législation allemande. La plus-value imposable serait déterminée en ajoutant au prix initial les frais

d'acquisition évalués forfaitairement à 10 % du prix, les améliorations permanentes apportées par le propriétaire, les prestations pour travaux d'utilité publique et de viabilité etc... et en comparant le total ainsi obtenu avec le prix de la vente.

Si la dernière mutation entre vifs et à titre onéreux remontait à plus de 50 ans, il serait substitué au prix d'acquisition l'évaluation de la valeur vénale de l'immeuble calculée sur le revenu constaté lors de la revision décennale de 1890 pour les propriétés bâties et sur le revenu de la première revision pour les propriétés non bâties.

L'impôt devait être perçu à l'occasion de toute mutation de propriété volontaire ou forcée entre vifs et à titre onéreux ; le taux devait être progressif et s'élever de 10 % (pour les plus-values variant de 10 à 20 %) à 30 % (pour les plus-values supérieures à 20 %).

Le produit de l'impôt qui aurait été perçu par l'Administration de l'Enregistrement aurait été partagé entre l'Etat (qui aurait recueilli 60 %) et la commune dans laquelle la plus-value se serait manifestée (qui aurait reçu 40 %).

Cette proposition de loi renvoyée à la Commission de législation fiscale ne vint jamais en discussion ; mais, sur la proposition du Gouvernement, le Parlement autorisa une enquête destinée à préparer les bases de la réforme. L'ouverture des hostilités empêcha cette enquête d'être menée à bonne fin. Ses

premiers résultats ne firent d'ailleurs apparaître que des plus-values d'un caractère accidentel dont la taxation n'aurait présenté qu'un faible intérêt.

Dès la fin de la guerre, les besoins considérables du Trésor ne manquèrent pas d'attirer l'attention du Gouvernement sur la possibilité de taxer les plus-values.

L'esprit public avait alors d'étranges illusions. Parce que l'inflation naissante avait multiplié les signes monétaires et que tous les produits se vendaient nominalement plus cher qu'avant l'ouverture des hostilités, l'opinion générale pensait que la guerre avait enrichi beaucoup de gens et répandu l'aisance.

Sans doute, quelques industriels et commerçants particulièrement privilégiés avaient-ils pu s'enrichir réellement pendant la guerre et, de ce fait il a été légitime de les soumettre à une contribution extraordinaire sur ces bénéfices exceptionnels. Mais que penser d'un projet qui tendait à frapper d'une taxe sur l'enrichissement les patrimoines qui n'avaient fait qu'éviter les conséquences de la dépréciation monétaire ? Tel était cependant le but d'une partie du projet de M. Klotz qui voulait étendre l'application de la contribution extraordinaire de guerre aux patrimoines de tous les particuliers par

la création d'un impôt sur les accroissements de fortune réalisés pendant la guerre (1).

Il s'agissait là, à proprement parler, d'un impôt sur l'enrichissement dont l'étude dépasserait le cadre de ce travail, mais, comme complément, le projet envisageait l'institution d'une taxe spéciale sur la plus-value des immeubles, des fonds de commerce et des navires.

Voici le texte de ce projet :

Texte du projet de loi

(Budget de 1920).

« ART. 128. — Indépendamment des droits de mutation exigibles en vertu des lois existantes, il est établi, à partir du 1^{er} janvier 1919, une taxe spéciale sur la plus-value nette réalisée par tout propriétaire d'immeubles, de fonds de commerce ou de navires et ne provenant pas de modifications ou améliorations permanentes apportées à la consistance de ces biens.

« Sont exempts de la taxe :

« 1° L'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ;

« 2° Les sociétés et offices publics de constructions d'habitations à bon marché, de bains-douches ou de jardins ouvriers prévus par les lois des 12 avril 1906, 23 décembre 1912 et les lois subséquentes.

(1) Indépendamment de l'erreur de principe dont il était entaché, ce projet présentait de très grandes difficultés d'application. Comment les familles dont le chef avait disparu pendant les hostilités auraient-elles pu procéder à l'évaluation de leur patrimoine avant la guerre. Il y avait dans bien des cas une impossibilité pratique qui a contribué à faire abandonner le projet.

« ART. 129. — La taxe est exigible lors de chaque vente, échange, apport en société, cession ou licitation et généralement de toute transmission à titre onéreux de l'immeuble.

« En cas d'échange, la taxe est due sur la plus-value de chacun des lots respectivement échangés et en cas de licitation elle est perçue sur l'intégralité de la plus-value.

« Les apports en mariage, les partages et généralement les actes purement déclaratifs ne donnent pas ouverture à la taxe.

« Demeurent également exemptes de la taxe sur les plus-values toutes mutations à titre gratuit, soit par décès, soit entre vifs, à moins qu'elles ne déguisent des mutations à titre onéreux.

« ART. 130. — A défaut d'aliénation à titre onéreux pendant la période de vingt-cinq années consécutives à l'acquisition, par quelque mode que ce soit, de la propriété de l'immeuble, du fonds de commerce ou du navire, la taxe est exigible à l'expiration de chaque période de vingt-cinq années à partir de cette acquisition.

« 131. — La plus-value imposable est la plus-value nette calculée conformément aux dispositions des articles 132 à 140 ci-après.

« ART. 132. — La différence entre la valeur initiale et la valeur actuelle de l'immeuble, du fonds de commerce ou du navire constitue la plus-value brute.

« ART. 133. — La valeur initiale est déterminée ainsi qu'il suit :

« 1° Si l'immeuble, le fonds de commerce ou le navire sont entrés dans le patrimoine de la personne imposable par une acquisition à titre onéreux ou un marché de construction remontant à moins de 25 ans, la valeur initiale est égale au total du prix et des charges stipulées dans le contrat, augmenté des frais d'acquisition ; ces frais sont arbitrés d'office à 10 % pour les immeubles et à 4 % pour les fonds de commerce ou les navires, sauf meilleure évaluation appuyée des justifications nécessaires ;

« 2° Si l'immeuble, le fonds de commerce ou le navire sont entrés dans le patrimoine de la personne imposable par voie d'échange ou de toute autre manière que celle prévue sous le n° 1 ci-dessus, la valeur initiale est égale soit à l'évaluation en capital contenue dans l'acte d'échange, soit à la plus ancienne des évaluations en capital contenues dans tous actes ou déclarations opposables au vendeur ou à la personne imposable, tels que : contrats de mariage, partages, rapports d'expertise dûment homologués, déclaration de succession remontant à moins de vingt-cinq ans ;

« 3° A défaut de ces bases d'évaluation, la valeur initiale est égale, pour les immeubles au produit du revenu matriciel net, au 1^{er} janvier de la 25^e année antérieure à l'imposition par le coefficient :

« 25, s'il s'agit d'immeubles non bâtis,

« 20, s'il s'agit d'immeubles bâtis non loués ou d'immeubles bâtis loués à plusieurs locataires moyennant un loyer moyen supérieur à 1.000 fr. à Paris, à 600 fr. dans les villes de plus de 100.000 habitants et à 400 fr. dans les autres localités,

« 15, s'il s'agit d'autres immeubles bâtis.

« 4° A défaut de toute autre base d'évaluation la valeur initiale est déterminée par la déclaration estimative du redevable, sous réserve du contrôle de l'Administration.

« ART. 134. — Pour les terrains à bâtir et les bois ou forêts non mis en coupes réglées, la valeur initiale déterminée comme ci-dessus est majorée de l'intérêt à 3 % de cette valeur à compter soit de la date de l'acquisition à titre onéreux prise pour base de l'évaluation, soit de la 25^e année antérieure à la taxation, soit, le cas échéant, de la date de la dernière perception d'un revenu périodique ou accidentel.

« ART. 135. — La valeur actuelle est déterminée ainsi qu'il suit :

« 1° Si l'impôt est dû à raison d'une mutation à titre

onéreux, cette valeur est égale au prix d'aliénation augmenté des charges stipulées au profit du vendeur ;

« Spécialement, constitue une charge venant en augmentation du prix, l'obligation imposée à l'acquéreur d'acquitter sans répétition sur son vendeur la taxe de plus-value ;

« Déduction est faite sur le prix, le cas échéant, des frais de courtage, commission ou autres, assumés par le vendeur, pourvu qu'il en soit justifié ;

« 2° Si l'impôt est dû par suite de l'expiration du délai de vingt-cinq années à partir de l'acquisition, la valeur actuelle est égale au produit du revenu matriciel net au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition par le coefficient prévu à l'article 133, 3° ;

« 3° A défaut de ces bases d'évaluation, la valeur actuelle est fixée par le redevable au moyen d'une déclaration estimative sous réserve du contrôle de l'Administration.

« ART. 136. — Pour le calcul de la plus-value brute, déduction est faite de la valeur des fruits et récoltes de l'immeuble pendants par racines, à moins qu'ils n'aient été réservés par le vendeur.

« ART. 137. — De la plus-value brute ainsi calculée, sont retranchées pour la fixation de la plus-value nette imposable, les impenses d'amélioration permanente faites pendant la période envisagée, à la condition qu'il en soit justifié.

« ART. 138. — Dans les dépenses d'amélioration permanente sont comprises notamment celles de construction et reconstruction non couvertes par des indemnités d'assurances, de reboisement, de recherches ou sondages de mines, d'adduction d'eau, de drainage, de viabilité, ainsi que celles de fonds de concours ou prestations pour exécution de travaux publics, et spécialement les indemnités payées en application des articles 20 et suivants, 30 et suivants, de la loi du 16 septembre 1807.

« ART. 139. — Il n'est, en aucun cas, tenu compte des frais normaux d'exploitation ni des dépenses courantes d'entretien.

« ART. 140. — Dans le cas prévu par l'article 2 *bis* de la loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, le montant de la plus-value nette imposable est égal à l'indemnité de plus-value fixée par le jury conformément à l'article 39, deuxième alinéa de ladite loi.

« ART. 141. — La taxe est perçue d'après le tarif ci-après :

5 %	p' une plus-value impos. sup ^{re} à 10 % et n'excédant pas 20 %			
10 %	—	—	20 %	— 40 %
15 %	—	—	40 %	— 60 %
20 %	—	—	60 %	— 80 %
25 %	—	—	80 %	— 100 %
30 %	—	—	100 %	— 120 %
35 %	—	—	120 %	— 140 %
40 %	—	—	140 %	— 160 %
45 %	—	—	160 %	— 180 %
50 %	—	—	180 %	— 200 %
60 %	—	—	200 %	

« La perception de la taxe suit les plus-values de 20 francs inclusivement et sans fraction.

« ART. 142. — La taxe incombe au bénéficiaire de la plus-value. En cas de vente, elle est due solidairement par le vendeur et l'acquéreur, sauf répétition ou rétention sur le prix si elle a été acquittée par ce dernier.

« Les covendeurs et coacquéreurs ainsi que les colicitationnaires et coéchangistes sont également solidaires vis-à-vis du Trésor.

« ART. 143. — Au cas d'aliénation, la taxe doit être acquittée, savoir :

« Si le prix est payable comptant, dans le même délai et au même bureau que le droit d'enregistrement ;

« Si le prix est stipulé payable à terme, lors de l'échéance de chaque terme et au même bureau que ci-

dessus, sans toutefois qu'il puisse en résulter de plus longs délais que ceux prévus à l'article 144.

« ART. 144. — En tous autres cas, la taxe doit être acquittée au bureau de l'enregistrement de la situation de l'immeuble ou du fonds de commerce ou de la circonscription dans laquelle le navire a été immatriculé et le paiement a lieu en un, deux, trois, quatre, cinq ou six termes annuels égaux, suivant que le taux de l'impôt est inférieur à 20, à 30, à 40, à 50 ou 60 % ou qu'il est égal à 60 %.

« En pareil cas, le premier terme annuel est exigible avant l'expiration de la vingt-sixième année à compter de l'acquisition et, pour la première application de la taxe, avant l'expiration du délai d'une année à compter de la promulgation de la présente loi.

« ART. 145. — Pour la liquidation de la taxe, les redevables sont tenus de déposer au bureau d'enregistrement compétent une déclaration sur papier non timbré contenant les éléments nécessaires au calcul de la plus-value, conformément aux dispositions des articles 131 à 140, et appuyée, s'il y a lieu, des justifications utiles.

« Cette déclaration sera affirmée sincère et véritable sous les peines de droit et signée par le redevable ou par son fondé de pouvoir muni d'une procuration sur papier timbré non enregistré.

« ART. 146. — Toute déduction au sujet de laquelle l'agent de l'administration aura jugé les justifications insuffisantes sera écartée pour la perception de la taxe, sauf à la partie à se pourvoir en restitution, s'il y a lieu, dans les deux ans à compter du jour de la déclaration.

« Les déclarations et évaluations y contenues seront contrôlées par l'Administration de l'Enregistrement qui pourra user à cet effet de tous les droits de communication et moyens d'investigation dont elle dispose en vertu des lois existantes pour la perception des droits de timbre et d'enregistrement ainsi qu'en matière d'impôt sur le revenu.

« Les expertises seront suivies, le cas échéant, dans les formes prescrites par l'article 5 de la loi du 27 février 1912 et par les dispositions non contraires des lois antérieures relatives à la constatation des insuffisances en matière d'enregistrement.

« ART. 147. — A défaut de paiement dans le délai prescrit, il sera perçu 1 1/2 % par mois ou fraction de mois de retard en sus de la taxe exigible.

« Toutefois cette amende ne sera que de 1/2 % pour le premier mois et de 1 % pour chacun des cinq mois suivants : elle ne pourra excéder la moitié de la taxe exigible.

« ART. 148. — Les insuffisances de prix ou d'évaluation donneront lieu à une amende égale au montant de la taxe afférente à la plus-value non déclarée. Toutefois cette pénalité ne s'appliquera que si l'insuffisance est égale ou supérieure à un dixième de la plus-value déclarée.

« Si dans ce dernier cas, l'insuffisance est établie par un rapport d'experts, le redevable paiera, en outre, les frais de l'expertise.

« ART. 149. — Les dissimulations frauduleuses donneront lieu à la perception d'une double taxe en sus de celle dont le Trésor aurait été frustré, indépendamment des peines correctionnelles édictées par les lois en matière d'infractions fiscales.

« ART. 150. — Les tuteurs et curateurs supporteront personnellement les pénalités encourues par leur fait ou leur négligence.

« ART. 151. — En garantie du recouvrement de la taxe et des pénalités exigibles, le Trésor exerce le privilège prévu par l'article 1^{er} de la loi du 12 novembre 1808 en matière de contributions directes, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus de l'immeuble, objet de la taxation.

« Il jouit, en outre :

« 1° Sur le prix de l'immeuble ou du fonds de commerce d'un privilège, par préférence au vendeur lui-

même et aux créanciers privilégiés aux termes des articles 2.102 et 2.103 du Code civil.

« 2° Sur le navire, d'un privilège venant immédiatement après ceux énumérés à l'article 191, 1° à 11° du Code de commerce.

« ART. 152. — Est sujette à restitution la taxe régulièrement perçue à l'occasion d'actes ou contrats de mutation ultérieurement annulés, révolus ou rescindés par jugement ou arrêt passé en force de chose jugée.

« Dans les cas prévus par les articles 1183, 1184, 1654 et 1659 du Code civil, la taxe n'est restituable, à défaut de jugement ou arrêt passé en force de chose jugée, qu'à la condition qu'il soit justifié de l'application de ces dispositions.

« ART. 153. — Il y a prescription :

« 1° Pour le recouvrement de la taxe, après un délai de vingt années à compter du jour où elle est devenue exigible ;

« 2° Pour ce qui concerne les pénalités, après un délai de deux années à compter du jour où les préposés de l'Administration auront été mis à même de constater chaque contravention ;

« 3° Pour la restitution des taxes ou pénalités indûment perçues, après un délai de deux années à compter du jour de la perception.

« ART. 154. — Les poursuites et instances pour le recouvrement ou la restitution de la taxe et des pénalités s'effectuent selon le mode prescrit en matière d'enregistrement par les articles 63 et suivants de la loi du 22 frimaire an VII et par les lois subséquentes.

« ART. 155. — A l'égard des immeubles, fonds de commerce ou navires dépendant d'exploitations commerciales ou industrielles dont les bénéfices ont été soumis à la contribution spéciale établie par la loi du 1^{er} juillet 1916, la taxe instituée par la présente loi ne sera applicable qu'en cas d'aliénation postérieure au 31 décembre 1919 ou, à défaut d'aliénation, à l'expiration d'un délai de vingt-

cinq années à compter de la même date du 31 décembre 1919.

« La valeur initiale à prendre pour base dans les deux cas sera celle de l'immeuble, du fonds de commerce ou du navire à la date du 1^{er} janvier 1920.

« ART. 156. — Dans l'hypothèse prévue par l'article 51 de la loi du 3 mai 1841, si la plus-value devant résulter de l'exécution des travaux déclarés d'utilité publique a été prise en considération pour la fixation du montant de l'indemnité allouée à l'exproprié, le montant de cette plus-value demeure exempt de la taxe lors de la première imposition subséquente. »

Ce projet n'est jamais venu en discussion devant le Parlement. M. François Marsal, successeur de M. Klotz semble avoir hésité à le maintenir. Mais la Commission des Finances écarta définitivement la mesure envisagée en *manifestant son intention de réserver aux départements et aux communes les ressources à en provenir*. (Rapport général de M. Charles Dumont, député, Doc. parl. n° 589, pages 15 et 16).

Malgré ce vœu de la Commission des Finances, l'idée de taxer les plus-values au profit de l'Etat fut reprise par M. Clémentel dans le projet de budget de 1925.

L'exposé des motifs du projet montre à quel point l'imposition des plus-values devait avoir le caractère d'une taxation de gains de fortune. « Quelle matière
« imposable, y est-il dit, s'offre plus naturellement
« au fisc que ces gains parfois considérables aux-
« quels le travail, l'activité, la valeur personnelle de

« leur bénéficiaire n'ont souvent nulle part et qui
« provient bien plutôt des mouvements de la richesse
« publique ou de la transformation des conditions
« économiques ? Alors que les possesseurs de valeurs
« à revenu fixe, les innombrables porteurs de fonds
« l'Etat ont vu leur épargne réduite dans leur valeur
« réelle, n'est-il pas impossible de ne point appeler
« à contribuer largement aux charges publiques
« ceux qui n'ont pas été atteints par la crise moné-
« taire, mais en ont bénéficié ? Quant nous aurons
« ajouté que la progression excessive du prix de
« vente des fonds de commerce a sur la cherté de la
« vie un retentissement considérable, nous aurons
« pleinement justifié à vos yeux les dispositions pro-
« posées ».

Voici le texte du projet :

Texte du projet de loi sur la plus-value

(Projet de Budget 1925).

« ART. 102. — Indépendamment des droits de mutation exigibles en vertu des lois existantes et sauf les exceptions prévues à l'article 107, il est établi, rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 1920, une taxe spéciale sur la plus-value réalisée par tout vendeur d'immeubles ou de fonds de commerce qui aura acquis à titre onéreux son droit de propriété postérieurement à cette date.

« Cette taxe est applicable aux échanges avec ou sans soulte, et aux apports en société.

« ART. 103. — La plus-value est égale à la différence entre la valeur d'achat et la valeur de revente de l'immeuble ou du fonds de commerce.

« Sauf dans les cas où l'achat a eu lieu contrat en main, la valeur d'achat est déterminée par le total du prix et des charges stipulées dans le contrat d'achat, en vertu duquel l'immeuble ou le fonds de commerce est entré dans le patrimoine du vendeur ou de ses auteurs, augmenté à forfait pour tenir compte des frais d'acquisition, savoir : de 20 % s'il s'agit d'immeubles, ou de 10 % s'il s'agit de fonds de commerce.

« ART. 104. — Lorsque des terrains acquis en bloc sont revendus en détail, la valeur initiale de chaque parcelle revendue est fixée forfaitairement à une fraction de la valeur initiale de l'ensemble des terrains acquis en bloc, proportionnelle à la superficie de la parcelle par rapport à la superficie totale de ces terrains.

« ART. 105. — La valeur de revente est déterminée par le prix de revente augmenté des charges stipulées au profit du vendeur, et, s'il y a lieu, du montant des insuffisances ou dissimulations de prix régulièrement constatées.

« Si la revente a eu lieu contrat en main, déduction est faite des frais et droits de cette revente arbitrés d'office à 20 %, s'il s'agit d'immeubles, et à 10 %, s'il s'agit de fonds de commerce.

« De la plus-value ainsi calculée, peuvent être déduites, pour la fixation de la plus-value imposable à la condition qu'il en soit justifié, les dépenses d'améliorations permanentes faites pendant la période écoulée entre l'achat et la revente.

« Sont comptées comme dépenses d'améliorations permanentes les dépenses de construction et de reconstruction non couvertes par des indemnités d'assurance, celles de reboisement, de recherche ou de sondage de mines, d'adduction d'eau, de drainage, de viabilité, ainsi que celles des fonds de concours ou prestations pour exécution de travaux publics et spécialement les indemnités payées en application des articles 20 et suivants, 30 et suivants de la loi du 16 septembre 1807.

« Dans le cas prévu par l'article 2 *bis* de la loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, le montant de la plus-value imposable est égal à l'indemnité de la plus-value fixée par le jury conformément à l'article 39, deuxième alinéa, de ladite loi.

« Pour les terrains à bâtir et pour les bois et forêts dans lesquels aucune coupe n'a été effectuée par le vendeur depuis son acquisition, la valeur d'achat est majorée de l'intérêt au taux de 6 % du prix d'acquisition augmenté des frais à compter de la date de l'acquisition.

« ART. 106. — La plus-value calculée conformément aux dispositions qui précèdent n'est assujettie à la taxe que sur la partie de son montant net qui dépasse 10 %.

« La taxe est perçue, d'après le tarif ci-après, en suivant les sommes de 20 francs en 20 francs et sans addition de décimes :

10 % p ^r une plus-value impos. sup ^{re} à 10 % et n'excédant pas 20 %					
15 %	—	—	20 %	—	40 %
20 %	—	—	40 %	—	60 %
25 %	—	—	60 %	—	80 %
30 %	—	—	80 %	—	100 %
35 %	—	—	100 %	—	120 %
40 %	—	—	120 %	—	140 %
45 %	—	—	140 %	—	160 %
50 %	—	—	160 %	—	180 %
55 %	—	—	180 %	—	200 %
60 %	—	—	200 %		

« La taxe est perçue intégralement quand il ne s'est pas écoulé plus d'un an entre l'acquisition et la revente ; elle est diminuée d'un vingtième par année ou fraction d'année au-dessous de la première, quand la revente est faite plus d'un an après l'acquisition.

« ART. 107. — La taxe est à la charge du vendeur notwithstanding toute convention contraire.

« Les covevendeurs sont solidaires vis-à-vis du Trésor.

« Sont exempts de la taxe d'Etat, les départements, les

communes et les établissements publics ou reconnus d'utilité publique.

« La taxe n'est pas applicable aux reventes faites sous l'une des formes ci-après :

« Vente sur saisie-immobilière ;

« Vente de biens dépendant d'une faillite ;

« Vente de biens de mineurs, d'absents ou d'interdits ;

« Vente de biens de successions vacantes ou de successions bénéficiaires ;

« Vente de biens dotaux, dans les cas prévus par l'article 1558 du Code civil.

« ART. 108. — Pour la liquidation de la taxe, les vendeurs sont tenus de déposer au bureau de l'enregistrement de la situation de l'immeuble ou du fonds de commerce, dans le délai d'un mois à compter de la date de la revente, une déclaration sur papier non timbré contenant les éléments nécessaires au calcul de la plus-value conformément aux dispositions des articles 103 à 105, et appuyés, s'il y a lieu, de toutes justifications utiles.

« Les déclarations sont établies sur des formules imprimées fournies par l'Administration. Elles sont affirmées sincères et véritables, sous les peines de droit et signées par les vendeurs ou par leurs fondés de pouvoirs munis d'une procuration sur papier timbré non enregistré.

« La déclaration sera déposée dans un délai de trois mois, à partir de la promulgation de la présente loi, en ce qui concerne les plus-values donnant ouverture à la taxe, réalisées antérieurement à cette promulgation et depuis le 1^{er} janvier 1920.

« ART. 109. — Si le prix de revente est payable comptant ou à une époque antérieure à la déclaration, la taxe doit être acquittée lors du dépôt de cette déclaration.

« Si le prix de revente est payable à terme à des échéances postérieures à la déclaration, la taxe doit être acquittée dans le mois qui suit chaque paiement proportionnellement à la somme touchée par le vendeur,

sans que, d'ailleurs, le paiement de l'intégralité de la taxe puisse être différé au-delà de six années à compter du jour de la revente.

« ART. 110. — Toute déduction au sujet de laquelle l'agent de l'Administration aura jugé insuffisantes les justifications prévues à l'article 105 est écarté pour la perception de la taxe, sauf à la partie à se pourvoir en restitution, s'il y a lieu, dans les deux ans à compter du jour de la déclaration.

« Les déclarations sont contrôlées par l'Administration de l'Enregistrement conformément aux lois existantes.

« ART. 111. — Les vendeurs qui n'auront pas fait la déclaration prévue à l'article 108 ni acquitté les droits exigibles dans les délais prescrits, payeront à titre d'indemnité, par mois ou fraction de mois de retard, savoir 1 % pendant le premier trimestre, 1.50 % pendant le second trimestre et 2 % pendant les trimestres suivants.

« Dans le cas où cette indemnité ferait l'objet d'une décision de remise gracieuse, la portion laissée à la charge du redevable ne pourra être inférieure aux intérêts de retard calculés au taux de 10 %.

« ART. 112. — En garantie du recouvrement de la taxe et des pénalités exigibles, le Trésor a, sur les biens du vendeur, une hypothèque générale, à charge de l'inscrire.

« Les actes concernant les inscriptions, mainlevées et radiations sont dispensés du timbre et enregistrés gratis.

« Ils sont dispensés, en outre, de la taxe hypothécaire ainsi que du droit d'inscription de nantissement de fonds de commerce.

« ART. 113. — Est sujette à restitution la taxe régulièrement perçue à l'occasion d'actes de vente ultérieurement annulés, résolus ou rescindés par jugement ou arrêt passé en force de chose jugée.

« ART. 114. — Il y a prescription :

« 1° Pour le recouvrement de la taxe, après un délai

de vingt années à compter du jour où elle est devenue exigible ;

« 2° Pour les pénalités, après un délai de deux années à compter du jour où les préposés de l'Administration auront été mis à même de constater chaque contravention ;

« 3° Pour la restitution des taxes ou pénalités indûment perçues, après un délai de deux années à compter du jour de la perception.

« ART. 115. — Les poursuites et instances pour le recouvrement ou la restitution de la taxe et des pénalités s'effectueront selon le mode prescrit en matière d'enregistrement.

« ART. 116. — Le point de départ de l'application des articles 102 à 115 de la présente loi est reporté au 30 juin 1920, pour les immeubles et fonds de commerce d'exploitations commerciales ou industrielles dont les bénéfices ont été soumis à la contribution spéciale établie par la loi du 1^{er} juillet 1916. »

Ce projet ne fut pas accepté par la Commission des Finances, sous le prétexte que la taxe à créer avait le caractère d'un impôt sur le capital :

« Il est impossible, explique le rapport de M. Violette, de concevoir autrement une telle contribution. C'est un prélèvement sur une richesse constituée et consolidée et, par suite, à n'en pas douter, il est impossible de lui reconnaître un autre caractère.

« Or, votre commission estime, pour des raisons d'ordre doctrinal, qu'un budget ne doit pas être équilibré par le moyen d'un prélèvement sur le

« capital, sous quelque forme, d'ailleurs, que ce soit. (1).

« Sans doute, elle ne dit pas qu'un prélèvement sur le capital ne sera pas nécessaire, mais ce prélèvement ne peut être nécessaire et légitime que pour des opérations de consolidation et c'est, dès lors, lorsqu'on envisagera la création de la caisse d'amortissement que se posera la question de savoir dans quelle mesure l'enrichissement doit être atteint ». Rapport de M. Viollette, député, Doc. Parl. Chambre 1925).

Les deux textes présentés par le Gouvernement pour instituer une taxe spéciale sur la ~~plus~~-value considérée comme gain fortuit n'ont donc jamais été examinés au fond par la Commission des Finances ;

(1) Il est assez curieux de voir la Commission des Finances poser un principe qui paraît en contradiction absolue avec les applications de la législation fiscale en vigueur à cette époque où les impôts sur le capital, notamment les droits de succession, figuraient d'une manière constante parmi les ressources permanentes du budget.

Sans doute, dans l'Ancien Droit, était-il admis que le centième denier ne devait jamais dépasser le montant des revenus pendant six mois des biens soumis à cet impôt. MM. Championnière et Rigaud considéraient encore au début du siècle dernier que l'impôt de succession devait pouvoir être acquitté au maximum avec les revenus de deux ans des valeurs héréditaires. Mais, depuis, la situation a bien changé et la bienveillance du législateur consiste seulement à décider que les droits de succession (taxe successorale et droits de mutation par décès) ne peuvent dépasser 80 % des biens

ils ont été repoussés non pas en vertu d'un principe, mais pour des raisons d'opportunité, ce qui montre la valeur de l'argumentation d'acclimatation que nous avons exposée plus haut. Ces raisons mises en avant pour écarter la taxe sur les plus-values ont été les suivantes :

En 1920, réserver aux budgets des départements et des communes les ressources que pourrait procurer l'impôt ;

En 1925, attendre que soit déposé un projet d'ensemble sur l'imposition du capital en général et plus spécialement sur l'enrichissement.

Ces projets méritent cependant d'être étudiés à cause du principe même dont ils s'inspirent, et de l'application pratique qu'ils envisagent pour l'impôt.

Le principe dont s'inspiraient les projets de M. Klotz et de M. Clémentel, et en particulier le dernier, était plutôt un principe de justice sociale qu'un vrai principe de fiscalité : les auteurs de ces projets cherchaient davantage à atténuer des inégalités sociales qu'à procurer des ressources considérables au Trésor. Le projet de M. Klotz escomptait un rendement de 300 millions ; celui de M. Clémentel un rendement de 100 millions. Une petite augmenta-

transmis. N'y a-t-il pas là un véritable prélèvement sur le capital ?

La situation s'est un peu modifiée depuis la création de la caisse d'amortissement. Les droits de mutation par décès, qui constituent la dotation de la caisse, ne figurent plus parmi les ressources normales du budget.

tion de tarif de n'importe quelle contribution indirecte aurait procuré plus d'argent à l'Etat.

Mais chacun sait qu'un gouvernement devient impopulaire dès qu'il touche aux impôts sur la consommation. Ce n'est pas tant parce que ces impôts sont « proportionnels à rebours » et que le poids en retombe toujours sur la masse des contribuables : c'est surtout parce que leur augmentation détermine immédiatement une hausse des produits taxés, hausse dont le peuple se rend compte et qui est facilement exploitée par les démagogues.

Quel avantage ne trouve-t-on pas, au contraire, sans toucher au « minimum d'existence » à taxer ceux qui se sont enrichis sans effort, souvent même à la faveur des calamités publiques. Sur ce terrain, au surplus, tout le monde est d'accord, sauf les impossibles. Mais ceux-ci, qu'on enveloppe sous le qualificatif méprisant de « nouveaux riches » ne sont pas dignes d'intérêt.

Le gouvernement, en imposant les plus-values, voyait un moyen habile d'accroître sa popularité tout en procurant au Trésor des ressources qui, pour n'être pas considérables, n'en étaient pas moins fort appréciables.

Le nouvel impôt proposé ne présentait donc que des avantages et nul doute qu'il aurait été adopté si l'on avait pu mesurer le montant des plus-values avec un étalon monétaire stable. Mais l'inflation fiduciaire rendait impossible la comparaison nécessaire à la détermination des plus-values véritables.

D'après les observations que nous avons formulées au Chapitre I^{er} de notre étude, il est probable que si l'on avait adopté pour mesurer les plus-values une monnaie de compte basée sur le cours des changes étrangers ou des métaux précieux, le franc-or, par exemple, les plus-values véritables, les seules qu'il aurait été juste de taxer, auraient été en nombre infime, surtout pour les immeubles. Les ressources escomptées de la réforme n'étant pas déjà très élevées, le résultat aurait été particulièrement médiocre. On se serait aperçu que la guerre n'a réellement enrichi qu'un très petit nombre de personnes et qu'elle a, comme toujours, appauvri la grande masse des citoyens.

Mais, dans l'esprit du Ministre des Finances, les plus-values devaient être calculées sans tenir compte de l'inflation. Cette imposition devenait alors d'une injustice choquante. Nous avons montré, dans le chapitre précédent, comment l'application de la taxe sur les plus-values au Maroc, bien que très modérée, a dans certains cas, pour résultat de prélever une part relativement élevée sur la plus-value apparente d'une propriété qui a subi, en fait, une moins-value réelle. Avec les tarifs particulièrement lourds envisagés par les projets ministériels, les conséquences de la taxation auraient été beaucoup plus graves. C'est sans doute ce qui a fait dire à M. Allix, dans un article de la *Revue politique et parlementaire* de novembre 1924 « Appelons, si l'on veut, la prétendue

« taxe de plus-value une taxe de moindre appauvrissement ; ce n'en sera pas moins une singulière « dérision que de placer l'appauvrissement petit ou « grand, au nombre des matières imposables ».

Il y a enfin un autre reproche à adresser aux projets ministériels : c'est d'avoir voulu que l'imposition des plus-values soit rétroactive : faible rétroactivité pour le projet de 1920 qui prévoyait la mise en vigueur de l'impôt à compter du 1^{er} janvier 1919 ; plus forte rétroactivité pour le projet de 1925 d'après lequel la taxe aurait atteint toutes les plus-values réalisées depuis le 1^{er} janvier 1920.

L'application rétroactive des lois fiscales présente, en théorie, quelques avantages : elle déjoue la fraude puisque les contribuables ne peuvent chercher à éluder des dispositions légales qui ne sont pas encore en vigueur au moment où il passent leurs conventions ; elle évite une incidence exagérée par le fait que le contribuable visé par le texte n'a pas la possibilité de rejeter le fardeau de l'impôt sur d'autres personnes et qu'il est mis ainsi dans l'obligation d'en supporter personnellement la charge.

Mais, en regard de ces quelques avantages, les inconvénients que présente le principe de la rétroactivité des lois fiscales sont si grands qu'on ne saurait en approuver l'adoption dans la pratique.

En dehors des difficultés d'ordre fiscal qu'entraîne, en effet, la mise en application de ce principe (impossibilité, dans bien des cas, de retrouver la trace de

contribuables, en l'absence d'un casier fiscal régulièrement tenu à jour, élévation des frais de perception par la nécessité qui s'impose de recruter du personnel supplémentaire), il existe une raison morale pour rejeter cet expédient budgétaire.

Il est choquant qu'on permette à l'Etat ce qui est interdit aux simples particuliers par mesure d'ordre public et qu'en vertu du principe de la rétroactivité, un citoyen, qui participe à la confection des lois d'impôt puisse être contraint à payer des taxes qu'il n'avait pas pu prévoir au moment où il établissait son budget personnel, parce que le fait générateur de ces taxes n'était pas encore né.

Le procédé est arbitraire et en raison des abus qu'il peut entraîner, un Gouvernement sérieux ne devrait jamais y recourir.

Ces seules considérations suffisent à justifier l'abandon de principe de l'imposition des plus-values comme gains de fortune dans les circonstances actuelles, c'est-à-dire à une époque troublée qui subit les contre-coups d'une guerre récente.

En période normale, cette imposition paraît ne présenter, au point de vue fiscal, qu'un très faible intérêt ainsi que semble l'avoir prouvé l'enquête qui a suivi le dépôt de la proposition Ajam. En effet, la plus-value est alors rarement due au seul hasard et lorsqu'exceptionnellement elle dépend de simples circonstances heureuses, son caractère accidentel

s'oppose à ce que le fisc puisse en tirer un profit appréciable.

Enfin, en période prospère, il n'est pas besoin de rechercher de nouvelles sources de taxation parce que le rendement normal des impôts existants suit une courbe ascensionnelle qui permet de pourvoir aux besoins du Trésor.

CHAPITRE V

Imposition des plus-values envisagées comme profits quelconques.

Jusqu'à présent, on ne rencontre dans notre législation fiscale que trois cas de taxation des plus-values considérées comme profits quelconques.

Le premier concerne l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières créé par la loi du 29 juin 1872 et qui forme à l'heure actuelle une des cédules de notre système général d'impôts ; le second, d'application plus récente, intéresse la contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre, instituée par la loi du 1^{er} juillet 1916. Le troisième cas n'est à vrai dire qu'une tentative. L'Administration des Contributions directes avait voulu soumettre certaines plus-values à l'impôt général sur le revenu institué par la loi du 15 juillet 1914 et aux impôts cédulaires organisés par la loi du 31 juillet 1917. Elle n'a rencontré aucune objection de principe dans l'hypothèse où elle était à même de démontrer que le bénéficiaire des plus-values était un spéculateur professionnel. Mais la distinction étant la plupart du temps impossible à

établir avec certitude, ses prétentions n'ont pas été admises par la juridiction administrative et elle a échoué dans ses tentatives de réforme législative.

I. — La loi du 29 juin 1872 frappe d'une taxe dont le taux primitivement fixé à 3 % est, depuis le 1^{er} janvier 1927 de 18 %, les intérêts, dividendes, revenus et tous « autres produits des actions de toute nature, « des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou « civiles, quelle que soit l'époque de leur création... » (Art. 1^{er} n° 1).

En réunissant dans la même formule les diverses expressions par lesquelles on désigne ordinairement les bénéfices recueillis par les actionnaires d'une société, le législateur a clairement exprimé son intention de frapper tous ces bénéfices. Mais, pour que l'impôt soit exigible, deux conditions doivent se trouver réunies : il faut d'abord qu'il y ait distribution, c'est-à-dire transmission par la société à l'actionnaire d'une somme d'argent ou d'un équivalent ; il est nécessaire, en second lieu, que l'attribution de cette somme ou de cet équivalent constitue pour l'actionnaire un bénéfice ou un produit de son action (1).

(1) « Attendu, portent notamment les arrêts de la Chambre « Civile de la Cour de Cassation des 29 avril 1884 et 8 janvier 1889, que les bénéfices et produits que la loi du 29 « juin 1872 a voulu atteindre ne consistent pas seulement

De ce que le fait générateur de l'impôt réside principalement dans la distribution, il n'y a pas lieu de rechercher pour l'application de la taxe l'origine des bénéfices distribués. C'est ainsi que la Cour de Cassation a déclaré soumis à l'impôt des bénéfices qui résultaient pour la société de libéralités à elle faites (Req. 18 mars 1879. D. P. 79-1-284), ou de profits réalisés à l'étranger. (Civ. 22 juin 1880 D. P. 80-1-465). Il en est de même lorsque le bénéfice distribué provient d'un gain obtenu dans la vente d'un immeuble ou d'un fonds de commerce. La plus-value acquise par cet immeuble ou ce fonds de commerce sera donc indirectement soumise à l'impôt. (Cf. Maguéro T. A. 2^e éd. v^o Impôt sur le revenu n^o 179). Mais elle n'est pas imposée spécialement, en tant que plus-value : le législateur de 1872 a voulu atteindre tout accroissement du patrimoine social distribué aux actionnaires : c'est donc comme un profit quelconque qu'elle est taxée.

II. — *La contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre* a été établie par la loi du 1^{er} juillet 1916, modifiée ou complétée par des lois subséquentes. La

« dans les fruits et revenus périodiques, mais aussi dans
« l'augmentation même du patrimoine commun, du moment
« que la société fait volontairement passer dans le patri-
« moine personnel des associés l'excédent de valeur que le
« fonds social a obtenu. » (D. P. 84-1-421, D. P. 89-1-131).

période d'application a pris fin au 30 juin 1920, bien que la loi ait prévu l'établissement d'impositions jusqu'au 31 décembre 1925. Elle avait pour but de soumettre à un impôt assez élevé (tarif progressif allant de 50 % à 80 %) les bénéfices parfois considérables que certains industriels ou commerçants avaient pu réaliser par suite des circonstances spéciales occasionnées par la guerre et notamment en exécutant des marchés de fournitures pour l'Etat.

Pour l'assiette de cette contribution on devait :

- 1°. — Rechercher le bénéfice normal ou moyen d'une année de la période d'avant-guerre (1911-1912-1913).
- 2°. — Faire ressortir le bénéfice réalisé pendant chacune des années de guerre et jusqu'au 1^{er} juillet 1920.

La différence entre la moyenne d'avant-guerre et le bénéfice de chacune des années de la période imposable prise isolément représentait la matière imposable.

Parmi les nombreuses difficultés soulevées pour l'application de cet impôt figure celle relative à la taxation des plus-values.

La Commission supérieure des Bénéfices de guerre a décidé que la réalisation des plus-values par l'aliénation des biens qui en avaient profité devait entrer en ligne de compte pour la détermination des bénéfices à comparer.

La plus-value réalisée au cours des années 1911-1912-1913 devait être comprise dans les produits nets de la période normale. (Commission supérieure, 15 décembre 1917. *Revue des bénéfices de guerre*, art. 280).

La plus-value réalisée pendant les années de guerre devait à son tour être comprise dans les bénéfices nets de la période d'imposition pour être assujettie le cas échéant à la contribution. (Commission supérieure, 7 juillet 1917. *Revue des bénéfices de guerre*, art. 139) (1) ; mais il y avait lieu d'inclure dans le bénéfice normal l'augmentation de valeur acquise par le bien envisagé pendant la période d'avant-guerre. (Commission supérieure, 28 mars 1919. *Revue des bénéfices de guerre*, art. 586) (2).

Il résulte de cette jurisprudence de la Commission supérieure, que si les plus-values pouvaient être atteintes par la contribution extraordinaire, ce n'était pas en raison de leur nature, mais parce qu'on les assimilait à des profits quelconques.

Cette solution a été critiquée par quelques auteurs et notamment par MM. Houpin et Maguéro. (Commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1916, 3^e édition n° 42

(1) La valeur au 1^{er} août 1914 était, en principe, déterminée par le bilan ; toutefois, les intéressés avaient le droit d'établir que l'estimation portée au bilan avait été minorée. (Commission supérieure, 25 octobre 1918. *Revue des bénéfices de guerre*, art. 520).

(2) Cf. MAGUÉRO, *Répertoire fiscal*. v° *Contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre*, n° 146.

bis) qui prétendaient que les plus-values réalisées par la cession d'un fonds de commerce ou d'un immeuble étant des opérations hors bilan, ne devaient pas entrer en ligne de compte pour la détermination des bénéfices de comparaison. Elle n'en a pas moins été confirmée par le Conseil d'Etat qui, par un arrêté du 25 novembre 1921, a décidé « que l'article 1^{er} (de la loi du 1^{er} juillet 1916) ne contient aucune disposition en exceptant le bénéfice en capital ; que l'art. 3 spécifie que le produit net, en période de guerre, sera calculé d'après le bilan, que cette dernière disposition qui fait des données fournies par le bilan, sauf le redressement qu'y peuvent apporter les Commissions, la base de l'imposition, implique nécessairement l'entrée en compte des bénéfices en capital, lesquels sont compris dans les bilans au même titre que les produits d'exploitation ; qu'aucune distinction ne saurait être faite, d'autre part, entre les bénéfices provenant de l'aliénation d'éléments isolés du capital et les bénéfices résultant de la réalisation de l'intégralité de celui-ci. (Revue des Impôts, art. 858).

III. — Les résultats obtenus par l'Administration des Contributions directes dans l'application de la contribution sur les bénéfices de guerre l'avaient incitée à se prévaloir des mêmes arguments pour soumettre dans la plupart des cas les plus-values aux impôts cédulaires institués par la loi du 31 juillet 1917 et à l'im-

pôt général sur le revenu créé par la loi du 15 juillet 1914.

Il semble que, d'après la théorie administrative, les plus-values d'immeubles ou de fonds de commerce devaient être assujetties à ces impôts :

- 1°. — Lorsqu'elles seraient réalisées par des personnes telles que les marchands de biens, dont la profession consiste précisément à acheter des immeubles ou des fonds de commerce pour les revendre avec bénéfice.
- 2°. — Lorsqu'elles seraient réalisées par des personnes pour lesquelles les profits résultant de la vente avec bénéfice d'un immeuble ou d'un fonds de commerce pourraient être considérés comme une rémunération accessoire de leur profession.

Dans la première hypothèse, la taxation des plus-values paraît entièrement fondée. Il ne fait aucun doute, en effet, que les bénéfices réalisés par un contribuable dont la profession consiste à acheter et à vendre des immeubles ou des fonds de commerce présentent, malgré la forme d'augmentation de capitaux qu'ils revêtent, le caractère de bénéfices professionnels dont la périodicité les rend passibles tant d'un impôt cédulaire que de l'impôt général sur le revenu.

Cette manière de voir qui n'a jamais été contestée trouve son application évidente chez les agents d'affaires nommés marchands de biens, dont les opéra-

tions consistent principalement dans l'achat et la vente d'immeubles; elle devrait, en principe, être étendue aux personnes désignées sous le nom de monteurs de fonds qui achètent des fonds de commerce spécialement en vue de les vendre. Mais comme il est presque impossible, en fait, de démontrer que c'est spécialement en vue de sa vente qu'une personne achète un fonds de commerce, on ne peut, dans la pratique, assimiler les monteurs de fonds aux marchands de biens.

L'administration des Contributions directes n'en a pas moins prétendu pour atteindre les profits réalisés par les monteurs de fonds que tout bénéfice obtenu par une personne assujettie à un impôt cédulaire et à l'impôt général sur le revenu, dans la cession avec plus-value d'un immeuble ou d'un fonds de commerce, devait entrer en ligne de compte pour le calcul du bénéfice imposable. Ce système devait la conduire à taxer non seulement les plus-values réalisées par des monteurs de fonds, mais encore celles dont profiterait tout commerçant et même tout agriculteur, s'il s'agissait de la vente avec bénéfices d'un immeuble rural.

Dans la pratique, l'Administration semble d'ailleurs n'avoir adressé de réclamation qu'à des commerçants et pour des plus-values réalisées dans la cession de leurs fonds de commerce (1).

(1) L'Administration tirait argument notamment d'un arrêt de la Cour de Cassation du 2 juin 1923, qui statuait sur

En théorie, la doctrine de l'Administration pouvait paraître fondée. Il y a lieu de remarquer, en effet, comme le signalait M. Pierre Bodin dans un article de *l'Information* du 21 septembre 1923 « que le profit « réalisé par un commerçant dont l'affaire prospère « comprend deux parts : l'une qui apparaît chaque année dans les écritures et qui constitue le « bénéfice comptable, l'autre qui se cristallise dans « l'affaire elle-même et qui n'apparaît qu'au moment « de la cession, mais qui n'en a pas moins pris « naissance annuellement, au fur et à mesure que « les profits s'accroissaient ». Dès l'instant que l'on taxe l'une de ces parts, pourquoi exonérer l'autre de l'impôt ?

En équité, il n'y a aucun motif sérieux, mais en droit la situation est toute différente. La loi du 15 juillet 1914 sur l'impôt général et la loi du 31 juillet 1917 sur les impôts cédulaires ne visent pas tous les bénéfices, mais seulement ceux qui ont le caractère de revenus. Dès lors, la plus-value acquise par un fonds de commerce au moment où elle est réalisée par une cession, constitue-t-elle un revenu au sens des lois précitées ?

La plupart des auteurs se sont prononcés dans le sens de la négative.

une affaire de spéculation illicite avait décidé qu'un fonds de commerce « constitue une marchandise qui peut fait l'objet des spéculations du commerce »,

« L'expression plus-value implique à elle seule,
« explique M. Bocquet, le simple accroissement d'un
« capital, non la perception d'un revenu. Comment
« d'ailleurs en matière d'impôt sur le revenu serait
« déterminée la plus-value et avec quelle année con-
« viendrait-il d'établir la comparaison pour en cal-
« culer le montant ?... La vérité est que les plus-
« values comme les moins-values constituent des
« fluctuations de capital qui restent en dehors du
« domaine de l'impôt sur le revenu ». (*L'impôt sur
le revenu cédulaire et général*, 1918, p. 401, note 2).

M. Besson est du même avis lorsqu'il écrit : « Il
« paraît juridique d'exclure des bases de l'impôt
« cédulaire des bénéfices commerciaux et indus-
« triels la plus-value de tel ou tel élément de l'ac-
« tif de l'entreprise, réalisée au cours du dernier
« exercice, par voie de cession... Notre conclusion
« très ferme est que le gain en capital, même quand
« il consiste en une plus-value du fonds de l'entre-
« prise réalisée par voie de cession ou autrement,
« ne peut être compris au nombre des éléments du
« bénéfice passible de l'impôt cédulaire institué par
« l'art. 2 de la loi du 31 juillet 1917. Cet accroisse-
« ment de capital résiste, par sa nature, à toute
« incorporation, totale ou partielle, dans la cédula-
« des bénéfices commerciaux et industriels ». (*Trai-
té pratique des impôts cédulaires et de l'impôt géné-
ral sur le revenu*, p. 236-237, n° 304).

M. Lescure fut seul à soutenir le contraire dans un article de la *Revue politique et Parlementaire* paru en juillet 1923 sous le titre alléchant : « Des recettes nouvelles sans impôt nouveau ». D'après l'avis de cet éminent professeur, dès l'instant que les plus-values réalisées par une société anonyme sont soumises à l'impôt cédulaire sur le revenu des capitaux mobiliers, il n'y a aucune raison d'exonérer celles dont peuvent profiter de simples particuliers.

Dans le numéro suivant de la *Revue Politique et Parlementaire*, celui d'août 1923, M. Allix refuta, d'ailleurs magistralement la thèse de son collègue en faisant ressortir que les principes qui régissent l'application de la loi du 29 juin 1875 sont absolument différents de ceux qui ont présidé à l'organisation de l'impôt général et des impôts cédulaires de la loi du 31 juillet 1917.

Le législateur de 1872, explique le savant professeur, bien que le titre de la loi porte qu'elle est relative à un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, ne s'est nullement tenu à la notion stricte du « revenu, ni attaché à saisir tous les revenus (il en a omis plusieurs catégories) et rien que des revenus. « *L'idée générale qui l'a inspiré a été d'imposer tous les bénéfices, tant accidentels que périodiques que l'on peut retirer d'un placement en valeurs mobilières* ».

Les lois de 1914 et de 1917 n'ont voulu, au contraire, atteindre que des revenus. Par suite, pour leur

permettre de taxer les plus-values il n'y avait « qu'à baptiser « revenu » toutes les sommes qu'on désire « frapper de l'impôt pour que, d'office, elles soient « passibles de l'impôt sur le revenu (1) ».

Bien que la doctrine ait été presque unanime à condamner sa thèse, l'Administration des Contributions directes n'en a pas moins imposé de nombreux commerçants pour les plus-values réalisées par eux dans la cession de leurs fonds. Ses réclamations naturellement contestées par les contribuables ont été soumises à l'appréciation des Conseils de Préfecture.

Le cas le plus typique est celui qui a donné lieu à l'arrêté du Conseil de Préfecture de la Seine du 24 mars 1924.

Un sieur P., ouvrier boulanger, avait créé en juillet 1919, un fonds de commerce de boulangerie. Il vendit ce fonds 130.000 francs en juin 1921. L'Administration départementale des Contributions directes évalua à 100.000 francs le bénéfice qui aurait été réalisé sur cette vente et elle le répartit sur trois années

(1) M. Lescure fit une réplique dans le numéro de septembre de la *Revue Politique et Parlementaire*, mais il ne répondit pas directement aux arguments juridiques de M. Allix. Il se borna à maintenir les conclusions de sa précédente étude sur le terrain de l'équité. « L'égalité fiscale, dit-il, exige que les porteurs de valeurs mobilières ne soient pas traités plus rigoureusement que tout autre contribuable. Et la jurisprudence de la Cour de Cassation est à abandonner complètement ou à étendre à tous. En présence de l'extrême pénurie de nos finances, les hésitations ne sont guère permises, mais la question doit être tranchée. »

d'exploitation soit 25.000 francs sur 1919 (du 1^{er} juillet, date de la création, au 31 décembre) ; 50.000 francs, sur 1920 et 25.000 francs sur 1921 (du 1^{er} janvier au 30 juin, date de la cession). Elle comprit ce bénéfice ainsi fractionné dans le revenu net servant de base à la taxe sur les bénéfices industriels et commerciaux et à l'impôt général sur le revenu établis au titre des années 1920-1921 et 1922.

Le principe de cette imposition parut si manifestement contraire aux lois de 1914 et de 1917 qu'à l'audience, le Commissaire du Gouvernement, M. Garrigou, n'hésita pas dans ses conclusions à combattre la thèse de l'Administration qui fut déboutée en ces termes par l'arrêté du 24 mars 1924 (Revue des impôts, art. 1381).

« Considérant que les lois des 15 juillet 1914 et 31 juillet 1917 n'ont établi des impôts que sur les revenus dont ont disposé les contribuables au cours de l'année ayant précédé celle de l'imposition et provenant soit du capital, soit du travail, soit tout à la fois du capital et du travail ; qu'ainsi leurs prescriptions ne sont applicables ni aux capitaux et propriétés appartenant aux contribuables, ni aux profits ou avantages divers par eux obtenus, ou enrichissements par eux réalisés, si ces profits, avantages ou enrichissements n'ont pas le caractère de revenus ;

« Considérant, à la vérité, que dans l'art. 1^{er} du décret du 17 janvier 1917 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 15 juillet 1914, plusieurs des catégories de revenus dont l'ensemble forme le revenu total devant servir de base à l'impôt général, sont dénommées « bénéfices » et non « revenus » ; qu'il en

est ainsi des bénéfices de l'exploitation agricole, des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices de l'exploitation minière, des bénéfices des professions non commerciales ; mais que cette expression, empruntée au langage courant, ne vise, en réalité, que les revenus proprement dits de certaines exploitations, professions ou occupations, lesquels sont dépourvus d'une dénomination spécifique à la différence de revenus procurés par les emplois publics, par les emplois privés ou par certaines professions libérales, lesquels sont respectivement dénommés : traitements, salaires et honoraires ; et que, dans la loi du 15 juillet 1914 pour l'exécution de laquelle est intervenu ledit décret, les expressions de « revenus annuels », de « revenu net annuel », de « revenus distincts » sont, d'ailleurs, seules employées à l'effet de désigner les éléments servant à l'établissement de l'impôt général sur le revenu ;

« Que de même, si dans les intitulés des titres I, II et IV de la loi du 31 juillet 1917, figurent les mots : « impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole, impôt sur les bénéfices des professions non commerciales », le titre général de ladite loi ne fait mention expresse que de l'établissement d'impôt *sur les diverses catégories de revenus* ; qu'ainsi ces impôts particuliers, communément appelés « impôts cédulaires » ne sont établis que sur différentes sortes de revenus ;

« Considérant qu'il suit de là qu'aucun bénéfice ou avantage quelconque retiré d'une opération commerciale ou non commerciale ne peut entrer en compte pour le calcul de l'impôt général et des impôts cédulaires sur les revenus, s'il n'a pas le caractère d'un revenu ;

« Que, dès lors, la circonstance que le sieur P... en vendant son fonds de commerce, aurait effectué une opération pécuniaire eu égard à la différence entre les frais de création ou prix de revient et le prix de cession de

ce fonds, ne saurait aucunement suffire à justifier la régularité des impositions contestées ;

« Que doit, également et pour les mêmes motifs, être écarté l'argument tiré de ce que la plus-value perçue à l'occasion de la cession d'un fonds de commerce constituerait un élément imposable à la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre et aurait été reconnue, par diverses décisions des juridictions compétentes, comme étant au nombre des bénéfices commerciaux servant de base au calcul de cette contribution ; que, d'ailleurs, celle-ci est un impôt spécial et exceptionnel, entièrement distinct de l'impôt général et des impôts cédulaires sur les revenus annuels ; que la législation qui la régit, tant par son objet que par les principes dont elle s'inspire et par ses textes mêmes, est différente de celle qui est contenue dans les lois précitées des 15 juillet 1914 et 31 juillet 1917 ;

« Considérant, en conséquence, que pour décider si la réclamation du sieur P... est ou non justifiée, il est nécessaire mais suffisant de déterminer si la plus-value réalisée lors de la cession du fonds de commerce du réclamant est ou non un revenu, au sens desdites lois ;

« Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions législatives et de celles du décret pris pour l'exécution de la loi du 15 juillet 1914, et spécialement de l'art. 10, § 2 de la loi du 15 juillet 1914, et de l'art. 1^{er}, alinéa 1^{er} du décret du 17 janvier 1917, que cette législation fiscale établit une distinction très nette entre les capitaux, propriétés et autres éléments producteurs de revenus, d'une part, qu'elle dénomme « sources de revenus », et, d'autre part, les revenus qu'elle qualifie de produits ; que cette distinction ne diffère d'ailleurs pas de celle qui est faite dans la législation civile, et qui est formulée expressément dans les art. 578 et 582 et s. C. civ. entre les « choses » et les fruits « naturels », « industriels », et « civils » des choses ;

« Considérant qu'il n'est pas et qu'il ne saurait être

contesté qu'un fonds de commerce dont la valeur pécuniaire est représentée, pour celui qui en entreprend l'exploitation, soit par le prix d'achat, soit par le montant des frais de création ou prix de revient est, pour cet exploitant, un capital ou source de revenus ; que l'augmentation de valeur de ce fonds a donc nécessairement le caractère d'un accroissement de capital et non d'un revenu, c'est-à-dire d'un produit périodique ou occasionnel de cette source de revenus ;

« Que s'il est exact que, à la différence d'autres plus-values analogues, la plus-value d'un fonds de commerce, telle qu'elle résulte de l'écart entre le prix d'achat ou de revient et le prix de cession, provient fréquemment, dans une mesure plus ou moins large, non seulement de faits sociaux et économiques inhérents au développement des agglomérations urbaines ou de circonstances fortuites, mais aussi du travail et de l'activité personnels de l'exploitant, on ne saurait déduire de là que cette plus-value constitue au moins pour partie un produit ou un revenu du travail ; qu'en effet, le travail et l'activité humaine peuvent aussi bien être consacrés à l'augmentation de valeur d'un capital ou d'une chose qu'à la production de revenus ou de fruits ; et que la règle, en vertu de laquelle l'augmentation de valeur d'une chose due au travail personnel de l'exploitant s'incorpore au capital, et ne constitue pas un produit ou revenu, a notamment trouvé son application dans la législation civile, l'art. 599, § 2 Code civil, spécifiant que « l'usufruitier ne peut, à la cessation de l'usufruit, réclamer aucune indemnité pour les améliorations qu'il prétendrait avoir faites, encore que la valeur de la chose en fût augmentée » ;

« Considérant, toutefois, qu'il faut reconnaître que les profits pécuniaires tirés d'actes identiques, spécialement ceux que procurent les ventes de fonds de commerce comportant des plus-values, peuvent constituer tantôt un revenu, tantôt un capital, suivant ceux qui les effectuent et les conditions dans lesquelles ils sont accomplis ;

« Mais, considérant que les impôts général et cédulaires sur les revenus étant des impôts personnels, c'est au regard des personnes vendant des fonds de commerce que doit être apprécié, pour l'établissement desdits impôts, le caractère des profits provenant de ces ventes ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur P... qui a créé son fonds de commerce en 1919 et l'a cédé en 1921, est boulanger de son état ; qu'il n'est pas allégué qu'il se soit livré professionnellement ou même habituellement à des achats de fonds de commerce suivis de reventes avec bénéfices, et qu'il est, au contraire, établi que la cession de son fonds a été une opération isolée ; qu'ainsi les sommes qu'il a perçues ou doit percevoir pour prix de cette cession constituent bien, en ce qui le concerne, la réalisation d'un capital, lui procurant un enrichissement qui correspond à la plus-value du fonds cédé, et non la perception d'un revenu ou produit d'une profession ou occupation lucrative habituelle, consistant en achats successifs, suivis de reventes, de divers fonds de commerce ;

« Considérant, enfin, qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à ce fait que des enrichissements de cette nature, s'ils n'étaient assimilés à des revenus, échapperaient, sous l'empire des lois aujourd'hui en vigueur, à toute perception fiscale, quelle qu'en fût l'importance ; que c'est au législateur, en effet, qu'il incombe, s'il le juge utile, d'établir par des prescriptions légales nouvelles des impôts nouveaux en vue de mettre fin à une semblable situation, et qu'il appartient au juge d'appliquer les lois et règlements en vigueur, sans en étendre arbitrairement la portée, c'est-à-dire en se bornant à les interpréter conformément aux termes et à l'esprit dans lesquels ces lois ont été adoptées et promulguées ;

« Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'exclure purement et simplement des sommes totales ayant servi de base aux impositions contestées les sommes qui correspondent à des fractions du prix

de cession du fonds de commerce vendu par le sieur P... en 1921, sans qu'il soit même besoin d'examiner si les acomptes que le sieur P... avaient déjà perçus en 1921 étaient ou non suffisamment élevés pour pouvoir comprendre en tout ou en partie la plus-value incluse dans le prix total ;

« Qu'il y a donc lieu d'accorder au sieur P... les dégrèvements qu'il sollicite. »

L'Administration, après avoir fait appel de cette décision devant le Conseil d'Etat, renonça par la suite à soutenir son pourvoi.

Cet abandon n'impliquait pas au début une renonciation au principe même de la taxation. L'Administration paraissait plutôt avoir été frappée de l'imprécision du mode de taxation qu'elle avait adopté dans l'affaire qui avait donné lieu à l'arrêté précité. Ce mode avait été, pourrait-on dire, prêté pour la circonstance par la technique de la contribution extraordinaire à celle des impôts sur les revenus. Mais il n'était pas à la mesure de ces derniers impôts à l'établissement desquels président des règles nettement formulées par le législateur.

En effet, la loi de 1914 dispose formellement, au paragraphe 2 de son art. 1^{er}, que le revenu imposable correspondant aux diverses sources de revenus énumérées dans cet article est déterminé, chaque année, d'après leur produit respectif pendant la précédente année. Cette disposition se trouve confirmée, en ce qui concerne l'impôt cédulaire, par l'art. 2 de la loi de 1917 qui établit « un impôt annuel sur les béné-

fices des professions commerciales et industrielles, *réalisés* pendant l'année précédente ou dans la période de 12 mois dont les résultats auront servi à l'établissement du dernier bilan lorsque cette période ne coïncide pas avec l'année civile ». Et par bénéfice réalisé, il faut entendre, aux termes de l'art. 10 de la loi de 1914 et de l'art. 1^{er} du décret du 17 janvier 1917, le bénéfice qui a été effectivement perçu, dont on a disposé dans l'année qui précède celle de l'imposition.

Ces principes avaient été d'ailleurs fréquemment sanctionnés par des décisions juridictionnelles. C'est ainsi que des fermages dus au titre des années 1913 et 1914 mais touchés seulement en 1915 ont été considérés comme des revenus de l'année 1915 et imposés en 1916 puisqu'ils n'ont été réalisés qu'en 1915 (Conseil de Préfecture. Seine. 28 juin 1918) ; que des appointements touchés en 1917 mais se rapportant à l'année 1916 ont été compris à tort dans les revenus de l'année 1917 (revenus réalisés en 1916) alors qu'ils n'étaient imposables qu'en 1918 (revenus réalisés en 1917) (Conseil de Préfecture. Seine. 7 novembre 1919) ; que des bénéfices industriels réalisés en 1917, mais se rapportant à des travaux exécutés au cours des années antérieures doivent être compris dans le revenu servant de base à l'impôt de l'année 1918. (Conseil de Préfecture. Seine. 9 août 1920). (Voir Jurispr. Conseil de Préfecture de la Seine. Table analytique 1911-1921. V^o Contributions directes n^o 305).

Cette jurisprudence, sanctionnée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 15 février 1923 (*Gaz. du pal.* 1923-1-399) s'opposait au fractionnement de la plus-value acquise au cours de plusieurs années : en effet, le principe même de taxation de l'impôt général et des impôts cédulaires commande qu'une semblable plus-value ne soit taxée qu'au moment même de sa réalisation : pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, et quel que soit le mode de libération fixé par les parties, dans l'année de la vente ; pour l'impôt général, dans l'année suivant celle de la vente si le prix a été payé comptant, dans les années suivant celle de la libération, si celle-ci a lieu par paiements fractionnés, dans l'année suivant celle du règlement, si le contrat stipulait un paiement à terme.

Même en rectifiant au vu des règles qui gouvernent les impôts sur le et les revenus, son mode de taxation des plus-values, l'Administration ne paraît pas devoir être suivie par les tribunaux administratifs, car c'est le principe même de l'impôt sur les plus-values qui résiste à l'application des lois de 1914 et de 1917.

Après de nombreuses hésitations, l'Administration semble s'être inclinée devant cette impossibilité et elle aurait renoncé définitivement à ses prétentions.

Mais cette question de l'imposition des plus-values des immeubles et des fonds de commerce par une extension du champ d'application des impôts exis-

tants à revêtu un aspect politique à raison de l'importance des intérêts en jeu.

Le nombre des avertissements envoyés par les comptables directs du Trésor aux contribuables qui, d'après l'Administration avaient réalisé des plus-values en vendant leurs immeubles ou leurs fonds de commerce avait ému l'opinion publique. Beaucoup de Chambres de Commerce protestèrent contre cette nouvelle prétention du fisc et leurs doléances eurent un écho au Parlement.

Sans attendre les décisions que devaient rendre les Tribunaux administratifs saisis des réclamations des contribuables, M. Crespel, député, et plusieurs de ses collègues déposèrent sur le bureau de la Chambre, le 30 juin 1923, une proposition de loi ainsi conçue :
« Dans les ventes de fonds de commerce ou d'indus-
« trie, la partie du prix afférente aux éléments incor-
« porels et au matériel n'est passible ni de l'impôt
« cédulaire sur les bénéfices commerciaux, ni de
« l'impôt général sur le revenu ». (*J. O. Doc. parl. Chambre n° 6291*).

Comme l'a fait remarquer M. Garrigou, Commissaire du Gouvernement, dans les conclusions qu'il avait déposées dans l'affaire à laquelle nous avons fait allusion précédemment, la proposition d'un pareil texte n'était pas une condamnation de l'interprétation administrative. « C'était reconnaître au contraire que les lois en vigueur pouvaient être
« interprétées de plusieurs façons et notamment

« dans le sens indiqué par l'Administration des Contributions directes ». Cette intervention politique n'en a pas moins porté ses fruits puisque le 28 novembre 1923, le Ministre des Finances adressait au Président de la Commission des Finances une lettre qui tendait « à modifier les conditions de perception des impôts sur le revenu en ce qui touche les bénéfices industriels et commerciaux, ainsi que du droit d'enregistrement en matière de cession de fonds de commerce ». (*J. O. Doc. parl. Chambre*, 28 novembre 1923, n° 6636).

Dans cette lettre, le Ministre maintenait pour le passé l'interprétation donnée par son Administration en affirmant à nouveau que les plus-values étaient bien des revenus. Il acceptait seulement une disposition nouvelle applicable à partir du 1^{er} janvier 1923 et ainsi conçue : « Ne sont pas compris dans les bases de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et de l'impôt général sur le revenu dus par le cédant, les bénéfices réalisés dans la cession des éléments incorporels des fonds de commerce ainsi que dans la vente du matériel d'exploitation ». Par contre, il manifestait son intention de soumettre au tarif uniforme de 5 % les divers éléments du fonds de commerce, y compris les marchandises neuves qui en dépendent, c'est-à-dire de supprimer pour ces derniers le bénéfice du tarif réduit qui leur avait été accordé par la loi du 28 février 1872.

La commission des Finances lorsqu'elle eut à étudier la question, repoussa le projet ministériel ; elle décida de maintenir la perception des impôts sur le revenu pour les plus-values en atténuant cependant la rigueur des prétentions de l'Administration puisqu'elle admettait que la plus-value provenant de la vente d'un fonds fût fixée en tenant compte de la dépréciation du franc et répartie sur toutes les années de la période au cours de laquelle elle avait été acquise. Par contre, elle ne voulait pas ôter aux marchandises neuves le bénéfice du tarif réduit. Ses propositions furent formulées dans un rapport sur le « *projet de loi ayant pour objet de modifier le régime fiscal applicable au petit commerce et à la petite industrie* » et résumées à l'article 7 de ce projet. (Doc. parl. première séance 27 novembre 1923, n° 6627).

Le texte prévu était ainsi conçu :

« Pour l'établissement des impôts sur le revenu, le gain réalisé dans la cession des fonds de commerce est déterminé en retranchant du prix de cession la somme correspondante au prix d'achat ou de revient, compte tenu des variations survenues dans les valeurs depuis l'acquisition ou la création des fonds.

« En ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, ce gain, déduction faite, s'il y a lieu, de la fraction afférente aux années ou exercices antérieurs à l'entrée en vigueur de l'impôt, est ajouté aux bénéfices de la dernière année ou du dernier exercice d'exploitation.

« Pour l'application de l'impôt général sur le revenu, le gain imposable est réparti entre les années au cours

desquelles est versé le prix de cession au prorata du montant des versements effectués pendant chacune d'elles.

« En outre, le taux de l'impôt ne peut être supérieur à celui qui serait applicable si l'on incorporait seulement au revenu global la somme obtenue en divisant le même gain par le nombre d'années pendant lesquelles le vendeur a exploité depuis la mise en vigueur de l'impôt. »

La discussion de ce texte à la Chambre des Députés, dans la séance du 23 janvier 1924, donna lieu à un très vif débat au cours duquel M. Puech défendit le texte primitif du Gouvernement qu'il avait repris par voie d'amendement. Mais son amendement fut rejeté et l'art. 7 proposé par la Commission fut adopté. (J. O., Déb. Parl., Chambre, 24 janvier 1924).

Au Sénat, M. Milan proposa la disjonction de cet article pour les divers motifs qu'il exposa à la séance du 9 avril 1924 dans un discours dont voici quelques passages :

« Je dis que dans ce texte, il y a quelque chose qu'un Français qui a confiance dans son pays ne peut voter... L'auteur du texte... sachant très bien qu'aujourd'hui la monnaie n'est plus ce qu'elle était avant la guerre, que le franc-or, puisqu'on parle toujours du franc-or, a été remplacé par le franc-papier qui n'est pas convertible, n'a pas osé soutenir que la plus-value donnée aux fonds de commerce par la dépréciation de la monnaie doit être considérée comme bénéfice. Et alors on a dit que, dans le calcul du bénéfice, il sera tenu compte des variations survenues dans la valeur depuis l'acquisition ou la création du fonds de commerce. Cela, en bon Français, veut dire que, lorsqu'on discutera avec l'Administration

la base de l'impôt, celle-ci tiendra compte de la dévalorisation du franc.

« C'est entendu, nous sommes d'accord. Mais il faut faire attention : comme cela, dans un texte en fin d'une loi, accidentellement, nous allons sanctionner la dévalorisation de notre monnaie ! Ah ! Mais, allons jusqu'au bout ! Je crois que nous n'avons pas encore abrogé de notre Code la loi qui dit que le cours de la monnaie est forcé. D'autre part, M. de Lasteyrie, le prédécesseur de M. François Marsal avait déposé, je crois, un projet de loi qui interdisait de stipuler dans les contrats le paiement en d'autres espèces que la monnaie française.

.

« J'en viens maintenant au fond du texte de l'article 7.

« Comment a-t-il pu venir à la pensée de quelqu'un que le bénéfice fait sur la vente d'un fonds de commerce constitue un revenu, dans le sens donné à ce mot dans les lois d'impôt sur le revenu ? J'ai eu la curiosité d'ouvrir mon dictionnaire... et au mot « revenu » j'ai lu ceci : « Produit annuel d'une somme d'argent : le revenu » est ce que rapporte un fonds, un capital. » Qu'est-ce que le capital ? C'est du revenu accumulé, ce qui est le cas que nous discutons ici — ou bien c'est le produit de la spéculation : mais ce capital-là, souvent immoral, n'est pas atteint par votre texte.

.

« L'auteur de la proposition s'est-il bien rendu compte de ce qu'il faisait ? Non ! Une pareille disposition va à l'encontre des intérêts du Trésor public. En effet, lorsqu'on dépasse certaines limites dans la fixation des droits, on pousse à la fraude, on la prépare.

« Elle se fera de deux façons :D'abord, il y aura la fraude ordinaire, qui consistera à dissimuler, purement et simplement, dans les actes, la différence entre le prix d'achat et le prix de vente. Le fait est quotidien

et, comme il y aura gros bénéfice à cette fraude, elle se fera couramment ; on se remettra des espèces ou des billets de la main à la main et le tour sera joué.

« Mais les gros fonds de commerce échapperont tous aux exigences du fisc en se transformant en sociétés par actions ; on se passera les actions de l'un à l'autre et le Trésor sera lésé. Des agents d'affaires étudient déjà la question, je le sais. Les très grosses firmes se moqueront donc de l'article 7 ; les petits seuls seront touchés.

« Enfin, au point de vue social, peut-on voter cette disposition ? N'est-elle pas une prime à la paresse ? Au moment où nous chantons l'hymne au travail, où nous disons au peuple français : pour nous sortir d'affaire, il n'y a qu'un moyen, c'est de produire, c'est de travailler, développez l'industrie, développez le commerce, que faites-vous ? A celui qui a travaillé, qui a économisé pendant trente ans, à l'ombre, derrière son comptoir, vous prenez une partie de la plus-value de son fonds, vous lui prenez le produit de son travail, de ses efforts, tandis que le paresseux, qui aura acheté son fonds 100.000 fr. et qui le revendra la même somme, sera à l'abri de tout, parce qu'il aura mangé annuellement tout son bénéfice ! »

A la suite d'une aussi brillante charge contre la taxation des plus-values, la Haute-Assemblée suivit l'honorable sénateur et le vote de disjonction qui intervint eut lieu en parfait accord avec le Ministre des Finances, M. François Marsal.

Cette disjonction fut ensuite formellement acceptée par la Chambre sur l'observation du rapporteur général de la Commission des Finances que « le projet « ayant pour objet de favoriser le petit commerce, il « serait déplacé d'y joindre une proposition qui aurait

« pour conséquence de grever le commerce d'une taxation nouvelle » (2^e séance du 11 avril 1924, *J. O.*, 12 avril, pages 2.122-2.123 et 2.129).

Le lendemain même, au Sénat, M. Milan prit acte de cet accord des deux assemblées pour écarter définitivement la taxation des plus-values sur les fonds de commerce (2^e séance du 12 avril 1924, *J. O.*, 13 avril pages 818 et 819). Comme ce projet de loi relatif au régime fiscal du petit commerce a été finalement adopté par la Chambre le 13 avril 1924 et que le texte relatif à l'imposition des plus-values n'y figure pas, on peut dire que la prétention de soumettre ces plus-values à l'impôt sur le revenu a été condamnée par le Parlement après l'avoir été par les Tribunaux administratifs.

Si la question est ainsi, pour le moment, tranchée dans le domaine de la pratique, il ne s'ensuit pas que le principe même de la taxation des plus-values comme bénéfices quelconques doive être écarté définitivement. Il est probable, au contraire, à notre avis, qu'une disposition analogue à celle que prévoyait l'article 7 du projet de la Commission des Finances de la Chambre aura des chances, tôt ou tard, de prendre place dans notre législation fiscale.

En effet, malgré leurs brillantes qualités de persuasion, les arguments de M. Milan ne sont pas irrésistibles.

Dans ses objections contre la partie de texte qui pré-

voyait qu'on devait tenir compte des variations des valeurs, l'honorable sénateur a, sans doute, eu raison de montrer combien il était dangereux d'introduire accidentellement dans une loi une disposition pouvant avoir sur la situation économique du pays une répercussion aussi importante. Il n'en est pas moins vrai qu'il serait puéril de nier — et M. Milan ne l'a pas contesté — que dans les années d'après-guerre notre monnaie a subi une dépréciation considérable, de telle sorte que les plus-values nominales correspondent, dans bien des cas, simplement à la dévalorisation du franc.

Dès l'instant que les prix exprimés en monnaie de papier ne peuvent plus traduire la valeur réelle des biens, on ne peut en tenir compte pour calculer les plus-values. Mais si l'on adopte pour mesurer les valeurs un étalon présentant toutes garanties de stabilité, on peut déterminer alors exactement le montant des plus-values. Il semble regrettable, par suite, que le législateur ait persisté à maintenir le cours forcé des billets de banque, sujets à fluctuations incessantes, et n'ait pas cherché à doter le pays d'un étalon monétaire stable basé soit sur le cours des métaux précieux, soit sur les changes étrangers, soit enfin sur la valeur d'échange des produits de première nécessité.

Si la réforme de revalorisation ou tout au moins de stabilisation à laquelle le Cabinet, présidé par M. Raymond Poincaré, s'attache à l'heure actuelle

est réalisée, l'objection de M. Milan n'aurait plus aucune portée.

En ce qui concerne l'argument relatif à la qualification qu'il convient de donner aux plus-values, il est permis, également, de ne pas suivre l'honorable Sénateur dans sa démonstration. Il a trouvé dans son dictionnaire que le revenu est « le produit *annuel* » d'une somme d'argent : le revenu est ce que rapporte « un fonds, un capital » et il en déduit que le capital est du revenu accumulé. La définition paraît, en principe, exacte et, à notre avis, on doit entendre par revenu les fruits périodiques d'un capital à l'exclusion des accroissements de ce capital ; or les plus-values en général ne sont que des accroissements du capital. C'est ce qui explique qu'elles ne peuvent être atteintes par les lois de 1914 et 1917 qui n'établissent des impôts que sur le revenu. Mais, dans beaucoup d'hypothèses, et notamment lorsqu'il s'agit de fonds de commerce, la plus-value n'est pas un accroissement fortuit du capital ; elle représente la rémunération du travail qui au lieu de donner des bénéfices immédiats, s'est, selon l'expression de Pierre Bodin, cristallisée dans l'affaire elle-même pour n'apparaître qu'au moment de la cession ; elle n'en a pas moins pris naissance annuellement, au fur et à mesure que les produits s'accroissaient.

Dès lors, on ne comprend pas, en équité, pourquoi les bénéfices réalisés annuellement seraient seuls soumis à l'impôt, tandis que ceux qui n'apparaî-

traient qu'après un certain laps de temps seraient complètement exonérés.

Il semble donc que lorsqu'une situation monétaire stable aura pu être organisée, il n'y aura aucun inconvénient à ne plus distinguer pour l'établissement de l'impôt entre les bénéfices annuels (revenus) et les bénéfices éventuels (plus-values) d'une exploitation et à soumettre les uns et les autres à des charges équivalentes.

Quant aux fraudes qu'entraînerait, au dire de M. Milan, le nouveau système de taxation, il ne faut pas en exagérer la portée.

Celle qui consiste à dissimuler une partie des prix de vente serait déjà d'une pratique courante mais elle ne semble pouvoir se faire, en général, que dans des limites très restreintes. La stipulation d'un prix n'a pas d'effets seulement à l'égard du fisc. Beaucoup de personnes qui seraient tentées, malgré les lourdes pénalités fiscales prévues, de dissimuler une partie du prix convenu dans une vente, sont arrêtées dans leur intention par l'effet désastreux qu'une telle dissimulation pourrait avoir sur leur patrimoine. Les prix portés dans les actes servent seuls à établir les reprises ou les récompenses que les vendeurs, s'ils sont mariés, peuvent avoir à exercer entre eux ou sur la communauté ; par suite, ils préfèrent souvent acquitter les droits de mutation, si rigoureux soient-ils, plutôt que de courir le risque de nuire gravement par la suite à leur conjoint ou à leurs héritiers.

A l'heure actuelle, la dissimulation est principalement demandée par l'acquéreur qui a les droits de mutation à payer. Avec la taxation des plus-values, ce serait le vendeur qui aurait intérêt à la demander ; par contre, l'acquéreur se trouverait alors presque obligatoirement conduit à la refuser. En effet, si le prix est minoré au moment de son acquisition, l'acquéreur ignore s'il pourra, au moment de la revente, imposer à son successeur une nouvelle dissimulation ; par suite, pour permettre à son vendeur d'éviter le paiement d'un impôt, il risque d'avoir à payer lui-même cet impôt et peut-être à un tarif plus élevé.

Dans ces conditions, nous inclinons à penser que bien loin de développer les pratiques actuelles de dissimulation dans les prix de vente, la taxation des plus-values aurait tendance à les restreindre.

D'autre part, il semble que la fraude qui consisterait à transformer en sociétés anonymes les grosses entreprises pour leur éviter la taxation des plus-values, ne puisse être envisagée que par des disciples de Gribouille. En effet, les contribuables risqueraient, le plus souvent, dans cette hypothèse, de ne pas atteindre le but cherché et, en plus de l'impôt général sur le revenu qu'ils auraient éventuellement à payer, ils ne pourraient échapper à la taxe sur les biens de mainmorte et à l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (établi par la loi du 29 juin 1872 et qui s'élève, à l'heure actuelle, à 18 %), sans parler

du droit de timbre et du droit de transmission ou de l'un quelconque de ces droits.

Enfin, les arguments moraux invoqués par M. Milan lorsqu'il fait valoir que la taxation des plus-values aboutirait à imposer davantage les travailleurs que les paresseux, ne peuvent être retenus que dans une mesure très faible. Ou bien ils doivent s'appliquer à tous ceux qui gagnent leur vie ou s'enrichissent par leur travail et leur activité habilement organisée, ou bien ils ne peuvent s'expliquer dans le cas spécial de la taxation des plus-values.

Pour justifier sa manière de voir M. Milan compare deux commerçants : l'un qui donne de la plus-value à son fonds parce qu'il travaille et l'autre qui n'en donne pas en raison de sa paresse. Cette comparaison semble mal choisie : en effet, pour le commerçant paresseux, la question de la taxation d'une plus-value ne se posera même pas puisque la plus-value sera inexistante. Il reste donc à savoir si l'enrichissement obtenu grâce à son travail par l'autre commerçant peut être assujetti équitablement à un impôt. La solution n'est pas douteuse, à notre avis, si l'on compare l'enrichissement de ce commerçant à celui qu'aurait obtenu un salarié grâce à son épargne. Ce salarié aura, en effet, supporté l'impôt sur tous les salaires qu'il aura mis en réserve pour se constituer un capital. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour le commerçant dont l'épargne est, à l'heure actuelle,

exempte de tout impôt si elle sert à procurer de la plus-value au fonds exploité ?

En définitive, les raisons qui empêchent, dans l'économie actuelle, de taxer les plus-values comme bénéfices quelconques, sont les suivantes :

1° — L'instabilité de l'étalon monétaire ;

2° — Le caractère restrictif des lois de 1914 et de 1917 qui ne visent que les revenus proprement dits.

Lorsqu'on aura rendu à l'étalon monétaire sa stabilité, il n'y aura aucune objection de principe à formuler contre une extension de l'application des lois de 1914 et de 1917 à tous les bénéfices ou profits et notamment aux plus-values, si cette extension est prévue par une loi.

En supposant réalisée la stabilité de l'étalon monétaire, il serait possible de répartir le bénéfice représenté par la plus-value sur chacune des années où cette plus-value a pu être acquise et d'ajouter la fraction de plus-value ainsi calculée au montant du bénéfice déjà imposé au cours de ces années. Il serait procédé alors à un nouveau calcul de l'impôt dont on déduirait la cotisation déjà acquittée ; la différence représenterait la somme dont le contribuable serait redevable pour la plus-value gagnée par lui (1).

(1) Ce mode de liquidation est celui qui est déjà employé pour le calcul des droits de mutation par décès sur les biens rentrés dans l'hérédité.

Comme cette somme atteindrait parfois un chiffre relativement élevé, il serait possible, si le prix de la vente ayant fait apparaître la plus-value n'avait pas été payé comptant, d'accorder au contribuable, sous certaines garanties, (cautionnement en rentes sur l'Etat, hypothèque ou nantissement), des délais plus ou moins longs pour se libérer.

CHAPITRE VI

Contribution sur les plus-values occasionnées par des travaux publics.

« L'opération de travaux publics, enseigne M. Hauriou, est entreprise pour la création d'ouvrages publics utiles à tous et les frais qu'elle entraîne sont également répartis sur tous par le procédé de l'impôt. Il ne serait pas juste qu'elle fût pour quelques-uns l'occasion de profits particuliers et exceptionnels. Et cependant, par la force des choses, dans beaucoup d'hypothèses, elle sera pour les propriétés privées situées dans un certain périmètre autour des ouvrages construits, la cause d'une plus-value très sensible ». (*Précis de Droit administratif et de droit public*, 10^e édition, 1921, p. 741).

« On entend par plus-values (1) les augmentations de valeur ou bénéfices que les travaux publics, qui souvent causent des dommages, peuvent apporter aussi aux propriétés voisines. Certains travaux publics sont entrepris en vue de l'obtention de ces plus-values : elles en sont la conséquence directe

(1) DUCROCQ. *Droit administratif*, 7^e édition, tome II, p. 605 et suivantes.

« et voulue. Tels sont les travaux de dessèchement
« de marais, de curage des cours d'eau non navi-
« gables ni flottables, et la plupart des travaux en
« vue desquels sont formées les associations syndi-
« cales...

« Dans d'autres cas et en général, l'exécution des
« travaux publics n'a pas pour but spécial et direct
« d'augmenter la valeur des propriétés privées. De
« là des indemnités de plus-value que les proprié-
« taires peuvent devoir dans certains cas à l'Etat, au
« département ou à la commune qui font exécuter
« ces travaux ».

L'idée d'un reversement de la plus-value obtenue ou d'une contribution de cette plus-value à l'opération même qui est entreprise et qui l'a créée, est déjà ancienne et sa réalisation a été poursuivie par le législateur et par la jurisprudence.

Tantôt l'indemnité de plus-value peut être réclamée indirectement par voie d'exception lorsque l'exécution des travaux se trouve en présence d'une demande d'indemnité formée contre lui par le propriétaire, soit pour dommage causé à sa propriété par l'exécution des mêmes travaux, soit pour cause d'expropriation partielle de celle-ci. Dans ces deux cas l'Administration répond à cette demande en faisant valoir la plus-value créée par ces travaux et en soutenant que l'indemnité qui lui est réclamée doit être diminuée d'autant.

Tantôt la collectivité réclame directement et par voie d'action, la plus-value lorsqu'elle est notable.

Tantôt enfin, et en vertu de dispositions législatives récentes, l'Administration a le droit d'exproprier pour cause de plus-value des terrains auxquels l'exécution de travaux publics procurera une certaine augmentation de valeur.

Déjà, sous l'ancien régime, un arrêt du Conseil du Roi du 31 décembre 1672 avait reconnu aux villes le droit de réclamer des indemnités de plus-values pour des travaux d'ouverture de rues et d'embellissement.

Un arrêt du 27 mai 1678 condamna à payer une indemnité de plus-value les riverains de la rue Neuve-Saint-Roch, et Colbert, par une dépêche du 2 octobre 1679 à l'Intendant de Touraine énonce cette faculté comme un droit incontestable. « Les propriétaires des maisons et héritages qui se trouvent dans ledit alignement, écrit-il, seront remboursés de la juste valeur d'iceux par les habitants des rues Traversine et de la Sellerie, et par ceux des maisons de la nouvelle rue, à proportion de l'utilité qu'il peuvent en tirer, selon l'état qui sera dressé à cet effet par l'intendant ».

Une mesure semblable a été appliquée à Paris lorsqu'on fit les travaux de terrassement et de construction des ponts, des quais et édifices publics de l'île Saint-Louis. Il en fut de même, en 1710, lors de la formation du quartier Grange Batelière quand on dessécha des terrains marécageux qui s'étendaient

depuis le faubourg Montmartre jusqu'à la rue Ville l'Evêque, dans le faubourg Saint-Honoré (1).

Sous la législation actuelle, la première loi qui ait dégagé l'idée d'une contribution de la plus-value est celle du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, à des travaux d'embellissement, de salubrité dans les communes et à des travaux publics de routes et de navigation relatifs à l'exploitation des forêts et minières.

Dans l'exposé des motifs qui précède le vote de cette loi par le Corps législatif, Montalivet disait : « Pourquoi le Trésor Public, c'est-à-dire la réunion de tous les Français ferait-il seul une dépense qui procure un avantage plus immédiat à quelques-uns ? Il n'y aurait le plus souvent ni convenance, ni justice ; de là les dispositions qui autorisent le gouvernement à proposer des contributions diversement calculées selon les avantages généraux ou locaux. Ces contributions ne seront jamais établies que par des lois ; de là aussi la réserve qui accorde au Gouvernement le droit d'exiger des propriétés privées une indemnité de plus-value » (2).

Nous remarquerons que l'intention du législateur

(1) COTELLE, *Cours de Droit administratif appliqué aux Travaux publics*, 3^e édition, tome II, n° 412.

(2) COTELLE, *op. cit.*, n° 413.

n'a pas reçu d'applications pratiques appréciables. La faute en est d'ailleurs au législateur lui-même qui n'a pas suffisamment concrétisé sa pensée facilement exécutable. Nous le verrons d'ailleurs en passant rapidement en revue les articles intéressants de la loi de 1807.

Cette loi de 1807 prévoit une contribution sur les plus-values pour trois catégories de travaux :

- 1°. — Dessèchement de marais ;
- 2°. — Travaux d'embellissement et de salubrité dans une ville ;
- 3°. — Travaux de routes et de navigation relatifs à l'exploitation des forêts et minières.

a) *Dessèchement des marais.*

C'est au Gouvernement qu'incombe le soin d'ordonner les dessèchements qu'il juge nécessaires et de les faire exécuter soit par les services de l'Etat, soit par des concessionnaires (Art. 1 et 2). :

Dès que les travaux prescrits sont terminés, reconnus et approuvés, on doit procéder à une classification des fonds desséchés suivant leur valeur nouvelle et à une estimation de cette valeur (Art. 17 et 18).

Les articles 20, 21 et 22 traitent de la plus-value qui peut résulter des travaux de dessèchement et prévoient les dispositions à prendre pour que les bénéficiaires contribuent aux frais que ces travaux auront nécessités.

« Article 20. — *Le montant de la plus-value obtenue par le dessèchement sera divisé entre le propriétaire et le concessionnaire, dans les proportions qui auront été fixées par l'acte de concession. Lorsqu'un dessèchement sera fait par l'Etat, sa portion dans la plus-value sera fixée de manière à le rembourser de toutes ses dépenses. Le rôle des indemnités sur la plus-value sera arrêté par la Commission et rendu exécutoire par le Préfet.* »

« Article 21. — *Les propriétaires auront la faculté de se libérer de l'indemnité par eux due, en délaissant une portion relative de fonds calculée sur le pied de la dernière estimation ; dans ce cas, il n'y aura lieu qu'au droit fixe de un franc pour l'enregistrement de l'acte de mutation de propriété.* »

« Article 22. — *Si les propriétaires ne veulent pas délaissier des fonds en nature, ils constitueront une rente sur le pied de 4 %, sans retenue ; le capital de cette rente sera toujours remboursable, même par portions qui, cependant, ne pourront être moindres d'un dixième et moyennant vingt-cinq capitaux.* »

« La plus-value (1) est donc déterminée par la
« comparaison de deux évaluations : l'une faite sur
« estimation de trois experts, avant le commence-
« ment des travaux ; l'autre faite également sur
« estimation d'experts, après l'exécution des tra-
« vaux ; elle est fixée par une commission spéciale
« de sept membres nommés par décret ».

Cette plus-value une fois dégagée dans son ensemble est répartie entre le concessionnaire et les propriétaires et ceux-ci peuvent se libérer de l'indemnité dont ils sont redevables, soit en payant en argent

(1) DUCROCQ. *Cours de Droit administratif*, 7^e édit., tome III, page 774.

le montant de la contribution fixée, soit en délaissant une portion de leur immeuble, soit en constituant une rente.

Mais le champ d'application de ces dispositions est très restreint.

b) *Travaux d'embellissement et de salubrité dans les villes.*

Beaucoup plus importantes, quant à leur conséquences pratiques, sont les dispositions de la même loi de 1807 intéressant les travaux d'embellissement et de salubrité ordonnés principalement dans les communes. L'article 30 prévoit à la charge des propriétés auxquelles les travaux ont procuré une augmentation *notable* de valeur, le paiement d'une indemnité qui peut atteindre *la moitié de la plus-value réalisée* (1).

Les modalités de la contribution aux dépenses ayant procuré la plus-value sont donc les mêmes que

(1) Article 30. — Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le Gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet.

celles prévues par les articles 21 et 22 de la loi et qui intéressent les propriétaires de marais desséchés (1).

c) Travaux publics de routes et de navigation relatifs à l'exploitation des forêts et minières.

La même loi de 1807 prévoit une forme spéciale de contribution de la plus-value applicable aux propriétés forestières ayant profité de travaux d'aménagement destinés à en faciliter l'exploitation. Elles doivent, dit l'article 38, contribuer pour la totalité de la dépense, dans les proportions variées des avantages qu'elles devront recueillir (2).

Enfin, l'article 54 de la loi de 1807 décide que
« lorsqu'il y a lieu en même temps à payer une
« indemnité à un propriétaire pour terrains occupés
« et à recevoir de lui une plus-value pour des avan-
« tages acquis à ses propriétés restantes, il y aura

(1) « Les indemnités pour paiement de plus-value seront acquittées, au choix des débiteurs, en argent ou en rentes constituées à 4 % net, ou en délaissement d'une partie de la propriété si elle est divisible ; ils pourront aussi délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité et ce, sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait l'objet avant l'exécution des travaux desquels la plus-value a résulté...

(2) « Article 38. — Lorsqu'il y aura lieu d'ouvrir ou de perfectionner une route ou des moyens de navigation dont l'objet sera d'exploiter avec économie des forêts ou bois, des mines ou minières, ou de leur fournir un débouché, toutes les propriétés de cette espèce, départementales, communales ou privées, qui devront en profiter, seront appelées à contribuer pour la totalité de la dépense, dans les proportions variées des avantages qu'elles devront en recueillir. »

« compensation jusqu'à concurrence ; et le surplus
« seulement, selon les résultats, sera payé au pro-
« priétaire ou acquitté par lui ».

La loi du 16 septembre 1807 a donc prévu de nombreux cas dans lesquels les propriétaires ayant bénéficié d'une plus-value *notable*, due à des travaux publics, devaient participer aux dépenses occasionnées par ces travaux au moyen, soit d'une indemnité, soit du délaissement d'une partie de leur propriété, soit encore d'une compensation de l'indemnité d'expropriation à laquelle ils auraient droit pour emprise partielle de leur terrain avec la plus-value donnée par les travaux au surplus de leur immeuble.

On pouvait penser, dans ces conditions que les textes cités auraient armé efficacement les administrations communales contre les propriétaires dont l'enrichissement provenait de l'effort de la collectivité. Malheureusement, la disposition de l'article 30 apparait comme tout-à-fait impuissante pour permettre aux communes de prélever sur le propriétaire qui en bénéficie une partie de la plus-value due à des travaux auxquels il est étranger. Le taux de cette plus-value est abandonné à une appréciation discrétionnaire, puisqu'elle doit être notable. L'imposition est souvent possible, elle n'est jamais obligatoire.

En outre, la procédure de la loi de 1807 est fort compliquée : elle exige un règlement d'administration publique, un rapport du Ministre de l'Intérieur, des enquêtes, des expertises ; elle demande encore

des justifications sur l'importance de la plus-value et sur la relation précise de cause à effet entre le travail public et l'accroissement immérité.

Aussi l'Administration n'a-t-elle presque jamais fait usage de son droit. On ne peut, tout au plus, constater qu'une trentaine de cas d'application au cours de plus d'un siècle d'existence de la loi. Et encore, dans les espèces où des contributions ont été levées sur les plus-values, ces plus-values étaient tellement notables que l'Administration aurait été inexcusable si elle n'avait pas usé de son droit dans l'intérêt public.

On peut citer, à titre documentaire, l'inscription au budget de la Ville de Lyon, en vertu d'une vieille ordonnance de 1827, d'une rente de 360 francs pour plus-value d'un immeuble sis rue d'Albion (1).

Plus intéressants sont les décrets des 15 janvier 1853 (2) et 15 juillet 1854 pour les travaux d'endiguement de la Basse-Seine entre Quillebœuf et Tancarville, celui du 20 janvier 1878, relatif aux riverains de la baie du Mont-Saint-Michel et ceux des 10 février et 4 juillet 1885 pour les travaux des quais de la Saône à Lyon. Mais le cas le plus remarquable de

(1) BOUVIER. La plus-value des immeubles en France. Rapport présenté au congrès des Sciences administratives de Bruxelles.

(2) Décret du 15 janvier 1853 relatif aux propriétés privées qui ont acquis ou acquerront une plus-value par suite de l'exécution des travaux d'amélioration et d'endiguement de la Basse-Seine.

plus-value ayant donné lieu au versement d'une contribution par les propriétaires en vertu de la loi de 1807 est celui des travaux de régularisation de la Basse-Loire. La plus-value évaluée une quinzaine de millions a procuré une contribution totale de près de quatre millions. C'est le rendement le plus élevé que le fisc ait pu obtenir de l'application de la loi de 1807.

Le Conseil d'Etat n'est, en général, pas favorable à l'extension de l'application de la loi de 1807. D'après sa jurisprudence, cette loi ne peut être appliquée que dans le cas où les intentions du Conseil Municipal ont été portées à la connaissance des intéressés avant l'exécution des travaux, c'est-à-dire à une époque où l'accroissement de la valeur des immeubles en cause ne constitue qu'une simple expectative ; il importe, en effet, selon sa théorie, que l'estimation des immeubles puisse être opérée avant leur plus-value et que le calcul de cette plus-value suive de près l'achèvement des travaux.

Aussi, la Haute-Assemblée a-t-elle frappé de forclusion, comme étant formées trop longtemps après les travaux, la plupart des demandes en indemnités. (Cas des propriétés voisines du square de Cluny, cas des immeubles situés en bordure de la rue Réaumur à Paris) (1).

(1) BÉCHET DE BALAN. *De l'imposition des plus-values*. Thèse, 1920, p. 19.

La loi du 3 mai 1841 qui a réorganisé l'expropriation pour cause d'utilité publique a cherché à renforcer l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807, notamment en ce qui concerne la compensation de la plus-value avec l'indemnité d'expropriation.

« Si l'exécution des travaux, porte l'article 51, doit »
» procurer une augmentation de valeur immédiate et »
» spéciale au restant de la propriété, cette augmen- »
» tation sera prise en considération dans l'évaluation »
» du montant de l'indemnité. »

Cette disposition ordonne au jury d'expropriation de tenir compte de la plus-value acquise par le restant de la propriété. C'est une obligation et non plus une simple invitation comme sous l'empire de la loi du 16 septembre 1807. Aussi, les applications pratiques de ce texte ont-elles été relativement fréquentes.

La loi du 29 décembre 1892 a étendu l'application de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 en le reproduisant littéralement dans son article 14, aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution de toutes sortes de travaux publics.

Pour donner lieu à compensation, dit la loi, la plus-value doit être *immédiate et spéciale* aux terrains en bordure. La jurisprudence ajoute qu'elle doit être

directe, c'est-à-dire qu'elle doit résulter de travaux exécutés aux abords mêmes de l'immeuble.

De cette interprétation restrictive ont résulté des inégalités choquantes entre le propriétaire exproprié en partie et son voisin qui pouvaient, l'un et l'autre, profiter d'une plus-value semblable. Au premier seul on tenait compte de son enrichissement qui venait en déduction du montant de l'indemnité d'expropriation. Le second, au contraire, profitait intégralement de l'augmentation de valeur obtenue par son terrain. Bien qu'elle constituât un progrès sur la loi de 1807, cette législation devait être modifiée; tel fut l'objet de la loi du 6 novembre 1918.

Si on laisse dans l'ombre les lois spéciales qui ont autorisé des opérations d'assainissement dans certaines villes en utilisant pour les ressources financières de l'opération la contribution de la plus-value (1) il faut attendre l'après-guerre pour trouver l'indication d'une idée nouvelle dans l'imposition des plus-values immobilières dues à l'exécution de travaux publics. Cette idée apparaît sous la forme de la taxation indirecte avec la loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette importante loi a forgé un instrument mieux adapté que celui de la loi du 3 mai 1841, à l'œuvre de

(1) Loi du 10 juillet 1894 sur le tout-à-l'égout de Paris. Loi du 24 juillet 1891 sur l'assainissement de Marseille, etc.

renaissance nationale nécessitée par les destructions et dommages résultant de la grande guerre. Il importait que l'aménagement nouveau tînt compte des exigences modernes de la civilisation, de l'hygiène, de l'esthétique et que le recours à l'expropriation fut rajeuni pour ne pas entraver les entreprises par une législation trop archaïque.

La loi de 1841 n'autorisait l'expropriation que dans les strictes limites des ouvrages publics à édifier; il s'ensuivait que les terrains compris dans l'emprise d'une voie publique à percer pouvaient seuls faire l'objet d'une expropriation. Aucun terrain sis en dehors de l'alignement de la voie ne pouvait être compris dans l'opération. En ce qui concerne plus particulièrement la plus-value, le procédé de l'article 51 n'était pas toujours très efficace parce qu'il ne s'appliquait qu'aux seuls terrains en bordure et qu'aux plus-values immédiates.

La loi de 1918 a conçu un procédé plus souple pour permettre à la collectivité de recueillir le fruit de ses efforts : l'expropriation en vue de récupérer la plus-value procurée par un ouvrage public.

Dans son rapport au Sénat (1) M. Jeanneret expose ainsi le sens et la portée de la réforme : « Le respect
« dû à la propriété ne commande aucunement d'ad-
« mettre l'enrichissement indû. Si des immeubles
« riverains d'un ouvrage public ont par le seul fait de

(1) Rapport de M. Jeanneret, 22 mars 1917 (annexe n° 100).

« l'établissement de cet ouvrage, acquis une plus-
« value importante, comment leur propriétaire pour-
« rait-il refuser raisonnablement d'en faire compte à
« la collectivité de qui lui vient, sans contre-partie,
« ce profit ? Aucune contestation ne paraît possible
« sur le principe d'une compensation due dans ce cas
« à la collectivité.

« Or, la présente loi (celle du 3 mai 1841) n'offre, en
« pratique au moins, aucun moyen pour une autorité
« expropriante de récupérer des riverains enrichis
« par un travail public une part quelconque de cet
« enrichissement...

« En étendant aux immeubles avantagés par un
« travail public la faculté d'expropriation, la loi va
« permettre la récupération au profit des collectivités
« des plus-values immobilières qu'elles ont procu-
« rées. »

La dépossession du propriétaire des immeubles bénéficiant d'une plus-value va devenir le moyen normal de récupération de cette plus-value. Toutefois, l'expropriation est envisagée comme le terme subsidiaire et ultime d'une procédure de récupération.

« L'utilité de l'expropriation, prévoit l'article 2 *bis*
« de la loi, peut aussi être déclarée pour les immeu-
« bles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage
« public projeté, en doivent retirer une plus-value
« dépassant 15 %. »

On ne pourra donc jamais provoquer l'expropriation d'un immeuble si ce taux ne doit pas être obtenu. Mais, à partir de 15 %, la plus-value doit faire intégralement retour à la collectivité expropriante.

Cette emprise totale de la plus-value constitue une innovation considérable. La loi de 1807, dans son article 30, ne prévoyait que le paiement d'une indemnité *pouvant atteindre la moitié de la plus-value réalisée*.

Mais comme l'expropriation ne constitue qu'un moyen ultime, la loi ménage une procédure amiable de conciliation qui comporte les étapes suivantes :

« 1° Dans le cas de l'article 2 *bis* », déclare l'article 3 *bis*, 3^e alinéa, « une expertise sera jointe à l'enquête administrative en vue de déterminer l'importance de la plus-value ». Cette expertise constituera pour le jury un précieux élément d'information.

2° L'Administration notifiera aux propriétaires... les sommes qu'elle offre pour indemnités d'éviction et éventuellement celles qu'elle demande à raison de l'indemnité due pour la plus-value dépassant 15 % (art. 23).

3° Les propriétaires connaissant donc officiellement et ce qu'on leur propose pour les dédommager de leur dépossession et ce qu'ils doivent à raison de la plus-value donnée à leur immeuble, le jury statuera sur l'indemnité de plus-value et sur l'indemnité d'évic-

tion, offrant ainsi aux parties une alternative susceptible de concilier tous les intérêts.

A l'égard des immeubles dont l'expropriation a été poursuivie pour cause de plus-value, le jury se prononcera successivement sur l'indemnité due pour la plus-value dépassant 15 % et sur l'indemnité éventuelle d'expropriation.

L'option entre ces deux indemnités appartiendra à l'Administration expropriante si le montant de l'indemnité de plus-value fixé par le jury est inférieur à celui de la demande d'indemnité de plus-value notifiée par l'Administration.

« En cas contraire (1) l'option appartiendra à l'autre partie. Cette option devra être exercée dans le délai de huit jours francs à dater de la décision du jury, faute de quoi l'indemnité de plus-value sera présumée avoir été préférée (article 39).

En d'autres termes (2) dans les huit jours qui suivent la décision du jury, le propriétaire doit choisir l'une des deux alternatives suivantes : ou l'expropriation, ou le versement d'une indemnité compensatrice de plus-value. Son silence est interprété comme un consentement tacite au paiement de l'indemnité de plus-

(1) C'est-à-dire lorsque l'indemnité de plus-value sera fixée par le jury à un chiffre supérieur à celui demandé par l'Administration.

(2) Cf. BERTHELÉMY. *Traité élémentaire de Droit administratif*, 10^e édit., p. 614.

value. Dans le cas où le propriétaire préfère être exproprié au prix fixé par le jury, l'Administration aura le droit de déclarer, dans un délai de huit jours à dater de la notification qui lui en sera faite, qu'elle renonce à l'expropriation. Ainsi que l'explique M. Hauriou « il s'agit d'un procédé de contrainte pour obtenir « l'indemnité de plus-value ».

Pour éviter une rétrocession destinée à opérer le retour de la propriété entre les mains de l'exproprié lorsqu'un accord ultérieur rend l'expropriation sans objet, l'article 14, 2^e alinéa, dispose que l'expropriation « ne sera prononcée que conditionnellement et « pour le cas seulement où, à l'expiration du délai de « huitaine fixé par l'article 39, l'option offerte n'aura « pas été exercée en faveur de l'indemnité de plus-
« value ».

La loi de 1918, dans un but d'équité, ne concerne que les plus-values à venir, les plus-values déjà acquises continuant à être réglées par la loi de 1807. Il est heureux de constater cette absence d'effet rétroactif à une époque où des projets de loi et même des lois n'ont pas craint de méconnaître cette règle de justice fiscale.

La loi de 1918 donne aux collectivités ayant la mission de faire exécuter des travaux publics un précieux instrument pour récupérer souvent la plus grande partie des dépenses nécessitées par ces travaux. Mais bien que son champ d'application soit

beaucoup plus vaste que celui des lois de 1807 et de 1841, elle nous paraît quand même insuffisante pour faire participer la collectivité à toutes les plus-values que l'activité bien dirigée de celle-ci peut faire naître.

La loi de 1841 a spécialement en vue l'expropriation pour cause d'utilité publique qui constitue également l'objet principal de la loi de 1918. Dès lors, dans l'état actuel, le droit de prélever tout ou partie d'une plus-value résultant de travaux publics semble intimement lié à la nécessité d'une expropriation, c'est-à-dire qu'aucune contribution de plus-value ne pourrait être levée sans qu'une autorité publique procédât à une expropriation pour l'exécution de ces travaux.

Or, il existe de nombreux travaux susceptibles de procurer des plus-values parfois considérables et qui, bien que pouvant coûter très cher, ne nécessitent aucune expropriation, par exemple l'établissement d'une ligne de tramway, la construction d'une usine à gaz, la captation et l'adduction d'eaux potables ou de force électrique. Sans doute, dans ces hypothèses, des redevances sont exigées des usagers ; mais ces redevances ne suffisent pas, en général, à amortir tous les frais dont le surplus reste à la charge complète de la collectivité et risque d'épuiser ses ressources.

Même lorsqu'il y a lieu à expropriation, il est difficile de prévoir avant l'achèvement des travaux et parfois quelque temps après, quelles seront les zones qui

bénéficieront de la plus-value; or, pour que la loi de 1918 puisse recevoir son application, il faut que ces zones soient délimitées et les plus-values calculées avant le commencement des travaux. Il s'ensuit que, dans bien des cas, la récupération des dépenses de travaux publics par des indemnités de plus-value ne peut jouer.

Enfin, reproche plus grave, de ce que l'autorité expropriante fixe d'une manière arbitraire la zone qui doit contribuer aux plus-values, n'y a-t-il pas possibilité pour elle d'écarter de cette zone les propriétés des électeurs influents et de provoquer ainsi une surcharge pour la masse des contribuables au profit de ces privilégiés ?

L'insuffisance à cet égard de la loi de 1841 avait attiré l'attention de certains hommes politiques et avait amené quelques-uns d'entre eux, M. Carnaud, député, et dix-neuf de ses collègues, à déposer le 11 juillet 1907, une proposition de loi tendant à assurer aux communes la participation aux plus-values de terrains ou d'immeubles obtenues à la suite de travaux exécutés par les soins de ces collectivités dans un but d'intérêt général (*J. O.* 1907, Doc Parl. Chambre n° 1207, p. 1047). Un rapport de M. Bonnevey, du 29 octobre 1909, conclut au rejet de cette proposition sous le motif que les dispositions des lois de 1807 et de 1841 armaient suffisamment les administrations communales contre les propriétaires dont l'enrichis-

sement provenait de l'effort de la collectivité (*J. O.* 1909. Doc parl. Chambre n° 2.813, p. 60).

Diverses autres propositions dans le genre de celle de M. Carnaud et parmi lesquelles on peut classer dans une certaine mesure la proposition de M. Ajam (voir Chapitre IV) n'eurent pas plus de succès.

Après la guerre et à la suite du rapport de M. Charles Dumont sur le projet de M. Klotz, le Gouvernement déposa le 9 juillet 1921 un projet de loi destiné à permettre aux conseils municipaux d'établir des taxes nouvelles à titre de ressources extraordinaires et notamment une taxe sur la plus-value.

En 1923, le Préfet de la Seine soumit à son tour au Ministre de l'Intérieur le texte d'un projet de loi portant notamment création, au profit de la ville de Paris, d'une taxe municipale sur la plus-value nette des immeubles situés à Paris. Le Ministre des Finances consulté fit, dans une lettre du 26 décembre 1923, des objections de détail, mais sans se prononcer toutefois contre le principe même de la taxe proposée.

En septembre 1924, le Préfet de la Seine soumit encore de nouvelles propositions ayant pour objet la création d'une taxe départementale sur les plus-values foncières au profit du département de la Seine. Cette suggestion ne put alors être retenue, puisque le Gouvernement venait de prévoir, dans le projet de budget de 1925, la création d'une taxe générale sur la plus-value au profit de l'Etat (voir Chapitre IV). L'idée de

prélever une taxe de cette nature au profit de l'Etat ayant été écartée, rien ne s'opposerait maintenant, en principe, à ce que le Gouvernement prenne en considération de nouvelles propositions pour autoriser les municipalités à organiser, si elles le jugent à propos, des taxes sur la plus-value.

A notre avis, tant que nous serons dans une période d'instabilité monétaire, le moment ne nous paraît pas venu d'entreprendre une semblable réforme. Dès que l'équilibre monétaire sera rétabli, soit par un retour à l'étalon-or, soit par une stabilisation durable des changes, nous estimons, au contraire, que l'établissement au profit de budgets municipaux de taxes sur les plus-values peut donner d'excellents résultats; en effet, dans cette hypothèse, on ne rencontre pas les mêmes objections que pour la création d'un impôt de pareille nature au profit de l'Etat.

Nous avons écarté l'idée d'une taxation directe des plus-values au profit de l'Etat en période normale pour deux raisons principales : 1° parce que dans cette idée les plus-values sont considérées comme gains de fortune; or, nous contestons qu'on puisse les taxer pour ce motif; 2° parce qu'une semblable taxation n'apporterait que des ressources trop médiocres pour le budget de l'Etat.

La situation est différente si la plus-value est considérée comme une ressource pour les communes. En effet, lorsqu'elles ne proviennent pas de l'habileté per-

sonnelle des propriétaires, les plus-values sont dues à des travaux d'embellissement et de salubrité ou, pour employer un terme plus général, à des travaux d'édilité; ces travaux sont l'œuvre des municipalités qui en supportent les frais; il est donc juste qu'elles bénéficient des avantages qu'ils procurent. Par ailleurs des ressources qui peuvent paraître médiocres pour le budget considérable de l'Etat se présentent au contraire comme très appréciables pour certains budgets municipaux.

Voici comment pourrait être aménagée la contribution sur les plus-values au profit des communes.

Elle ne devrait tout d'abord être créée que pour garantir un emprunt affecté à des dépenses de travaux d'intérêt général susceptibles de procurer une plus-value certaine aux immeubles et aux fonds de commerce de la ville, par exemple adduction d'eau ou d'électricité, aménagement d'égouts, pavage des rues, installation de lignes de tramways, etc...

Au moment où l'emprunt serait souscrit, les propriétés foncières et les fonds de commerce, peut-être même les offices ministériels, feraient l'objet d'une évaluation générale.

Seraient retenus comme base d'évaluation, en premier lieu, les prix ou estimations portés dans les actes ou déclarations enregistrés au cours d'une ou de deux années précédentes. A défaut de cette base, l'évaluation serait faite, sous le contrôle de l'Administration par les parties, auxquelles on donnerait un cer-

tain délai pour souscrire une déclaration ; passé ce délai, l'évaluation serait arbitrée d'office en multipliant le revenu matriciel des immeubles ou le revenu déclaré des fonds de commerce par un coefficient à déterminer (1).

Toutes les mutations entre vifs à titre onéreux, postérieures à l'emprunt, seraient susceptibles d'être atteinte par la taxe de plus-value. La plus-value brute résulterait de la différence entre le prix de vente et le prix de l'acquisition précédente ou de l'estimation initiale ; les dépenses permanentes faites par le propriétaire, telles que frais d'acquisition, constructions nouvelles, etc... seraient déduites de la plus-value brute pour faire ressortir la plus-value nette qui seule serait taxée.

Pour éviter d'encourager la fraude et ne pas rendre cette nouvelle taxe impopulaire, il conviendrait d'adopter un tarif progressif, particulièrement modéré, ne dépassant pas 30 % et de négliger les plus-values inférieures à 15 %. On pourrait, par exemple, choisir les taux suivants :

2 %	pour une plus-value de	15 % à 30 %
3 %	—	30 % à 50 %
4 %	—	50 % à 75 %
5 %	—	75 % à 100 %

(1) Ce procédé aurait l'avantage de pouvoir servir dans bien des cas de sanctions indirectes à des insuffisances en matière d'enregistrement ou d'impôt sur le revenu.

10 %	pour une plus-value de	100 % à 150 %
15 %	—	150 % à 200 %
20 %	—	200 % à 300 %
25 %	—	300 % à 400 %
30 %	—	au delà de 400 %

La perception de l'impôt s'effectuerait d'après des méthodes analogues à celles employées au Maroc. Elle serait confiée à l'Administration des Contributions directes et de l'Enregistrement qui serait chargée de suivre d'après les règles de la procédure employée en matière d'enregistrement les instances auxquelles pourrait donner lieu la mise en vigueur de cette nouvelle taxe.

Le produit de l'impôt serait intégralement affecté au paiement des intérêts et au remboursement du capital de l'emprunt. La contribution cesserait d'être levée dès que ce dernier serait complètement amorti.

Dans bien des cas, c'est faute de ressources que des travaux d'édilité considérés comme socialement utiles ne sont pas entrepris par une municipalité. L'établissement d'une taxe sur la plus-value, telle que nous la concevons, en leur permettant de trouver des fonds sans endetter la collectivité, aurait l'avantage direct d'accroître le bien-être et la salubrité de nombreuses communes.

CONCLUSION

Nous dirons pour conclure notre étude que, si nous ne sommes pas hostiles au principe de l'imposition des plus-values, nous nous refusons à admettre que ces impôts puissent présenter le caractère de taxes sur les gains de fortune.

Sans doute, dans bien des cas, il faut reconnaître que les plus-values sont uniquement dues au hasard; mais les hommes répugnent, en général, à comprendre qu'ils doivent au Destin la plupart des circonstances heureuses dont ils profitent. Comme le disait La Fontaine dans sa fable *L'Ingratitude et l'Injustice des hommes* (livre VII, fable X) :

Le bien nous le faisons, le mal c'est la Fortune!
On a toujours raison, le Destin toujours tort.

Les institutions fiscales n'ont pas pour objet de donner aux hommes des leçons de moralité; aussi faut-il tenir compte dans l'organisation des impôts des petits travers de la nature humaine. Taxer les plus-values comme gains de fortune serait une mesure particulièrement maladroite, puisque les bénéficiaires de ces gains de fortune n'attribuent pas leur chance au

hasard, mais à leur propre mérite. Si un semblable impôt était établi, il ne tarderait pas à devenir impopulaire et il faudrait le supprimer à bref délai comme on l'a fait en Angleterre et en Allemagne. Dès lors, pourquoi inquiéter inutilement les contribuables?

Mais les motifs qui s'opposent à l'imposition des plus-values considérées comme gains de fortune ne se retrouvent plus lorsqu'il s'agit de taxer ces plus-values comme profits quelconques ou de faire contribuer leurs bénéficiaires aux dépenses qui les ont fait naître.

En imposant les plus-values comme profits quelconques, on ne ferait que combler une lacune de notre système général d'impôts directs global et cédulaires. D'après ce système, sont, en principe, taxés les seuls revenus, c'est-à-dire les bénéfices périodiques d'un capital ou les profits résultant de l'exercice d'une profession. Pourquoi ne pas comprendre également dans la taxation les plus-values qui, malgré leur caractère de non périodicité, n'en constituent pas moins des ressources appréciables? Cette solution est à rejeter si ses promoteurs ont la prétention de la dégager de notre législation actuelle. Mais rien ne s'oppose à ce qu'une loi opère une semblable réforme à la condition qu'elle n'ait pas d'effet rétroactif.

Le droit pour les collectivités et principalement pour les municipalités de récupérer, par le moyen d'une contribution spéciale sur les plus-values, les frais, parfois considérables, qu'elles doivent engager

pour des travaux d'intérêt général nous paraît à l'abri de toute critique. Mais si le fondement de ce droit remonte assez loin dans l'histoire, son application pratique a, jusqu'à ce jour, beaucoup laissé à désirer. Les nombreuses formalités prévues par les lois de 1807, de 1841 et de 1918 sont souvent un obstacle à leur mise en œuvre. Par la création d'une taxe analogue à celle qui est perçue au Maroc et dans plusieurs villes allemandes, on procurerait aux budgets locaux des ressources qui leur permettraient de faire exécuter des travaux susceptibles de développer la richesse générale et de donner un nouvel essor au régionalisme économique.

Doit-on se prononcer pour la taxation des plus-values comme profits quelconques ou pour les contributions municipales sur les plus-values?

A notre avis, les deux systèmes doivent coexister, mais il faut prendre soin d'éviter les doubles impositions. La préférence serait toujours accordée à la contribution municipale parce qu'il est de l'intérêt évident de l'Etat d'encourager les communes qui font des dépenses d'intérêt général. La taxation des plus-values au profit de l'Etat ne fonctionnerait que dans les cas où la contribution municipale ne serait pas exigible, soit parce que la plus-value serait très modique, soit parce qu'elle apparaîtrait dans une commune où la contribution ne serait pas aménagée.

Pour compléter notre pensée, nous devons ajouter

que les réformes que nous suggérons ne pourraient être utilement entreprises qu'à une époque — nous voulons l'espérer prochaine — où l'on aura obtenu une stabilisation durable de notre devise. Elles aboutiraient, en effet, à des conséquences injustes si elles étaient entreprises en période d'instabilité monétaire.

Vu :

Le Doyen :

H. BERTHÉLEMY.

Le Président :

Edgard ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur :

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- Proposition CARNAUD, 11 juillet 1907, SO, 1207, p. 1047.
Rapport BONNEVAY, Chambre, 29 octobre 1909, SE, 2813, p. 60.
Proposition BENDER, Chambre, 24 juin 1910, SO, 175, p. 515.
Rapport BOURÉLY, 12 juillet 1911, SO, 1231, p. 1066.
Rapport BOURÉLY, Chambre, 30 mars 1912, SO, 1681, p. 657.
Rapport SAINT-GERMAIN, Sénat, SO, 1912, n° 15, p. 155.
Proposition AJAM, Chambre, 10 juin 1912, SO, 1971, p. 1301.
Rapport JAVAL, Chambre, 9 juillet 1912, SO, 2146, p. 1687.
Rapport RIBOT, M.-F., Chambre, 13 janvier 1916, SO, 1655, p. 9.
Rapport Raoul PÉRET, 28 janvier 1916, SO, 1724, p. 99.
Avis de E. ANDRIEU, Chambre, 3-2-1916, SO, 1751, p. 123.
Rapport AIMOND, Sénat, 30 mars 1916, SO, 133.
Proposition DE LA MÉTIVE, Chambre, Sénat, Doc. Parl., n° 4371.
Rapport LANDRY sur cette proposition, *J. O.*, 1918. Annexes, p. 1781.
Projet KLOTZ, *J. O.*, Doc. Parl., Chambre, 1920, n° 166, p. 1.
Projet CLÉMENTEL, *J. O.*, Doc. Parl., Chambre, 1925.
Rapport VIOLETTE, *J. O.*, Doc. Parl., Chambre, 1925.

II. — DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

- Bulletin officiel du protectorat (du Maroc).
Circulaires de l'Administration des Contributions directes.
Instructions de l'Administration de l'Enregistrement.
Notions élémentaires sur les impôts directs, décembre 1926, publiées par le Ministère des Finances.
Tables des Arrêts du Conseil d'Etat et des Décisions de la Commission supérieure, publiées par le Ministère des Finances (1922), et un supplément de septembre 1924.

III. — OUVRAGES

a) **Ouvrages généraux d'Economie politique, de Droit administratif et de Législation financière.**

ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 4^e édit., 1921.

BERTHELÉMY, *Droit administratif*, 11^e édition.

DUCROCQ, *Droit administratif*, 7^e édition.

GIDE, *Cours d'Economie Politique*, 1923-1925.

GIDE et RIST, *Histoire des Doctrines économiques*, 5^e édit., 1926.

GIRAULT, *Manuel de Législation financière*, 1926, *Les ressources publiques, l'Impôt*, 1925.

HAURIU, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 10^e édit., 1921.

JÉZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 1909.

JÉZE, *Législation financière, Finances publiques*, 1925.

LEROY-BEAULIEU, *Economie politique*, 2^e édit., 1896.

LEROY-BEAULIEU, *Science des Finances*, 6^e édit., 1899.

MOYE, *Précis élémentaire de Législation financière*, 7^e édit., 1922.

PERREAU, *Cours d'Economie politique*, 3^e édit., 1925.

SAY (Léon), *Dictionnaire d'Economie politique*, 1891.

STUART MILL, *Principes d'Economie politique*, 3^e édit. Traduction de MM. DUSSARD et COURCELLE-SENEUIL, 3^e édit.

b) **Ouvrages spéciaux.**

ALLIX et LECERCLÉ, *L'Impôt sur le revenu*, 1926, et son supplément.

D'AVENEL, *L'Enseignement de l'histoire des prix* (Collection Payot, 1925).

D'AVENEL, *Histoire économique de la propriété, des salaires, des denrées et de tous les prix en général, depuis l'an 1220 jusqu'en l'an 1800*.

BAZARD, *Exposé de la doctrine Saint-Simonienne*.

BESSON, *Traité pratique des impôts cédulaires et de l'impôt général sur le revenu* (1922).

BOCQUET, *L'Impôt sur le revenu cédulaire et général*, 3^e éd., 1926 et son supplément.

BONNEFOY (A.), *L'Achat et la Vente des Fonds de commerce dans l'économie moderne*, 1924.

CHAMPIONNIÈRE et RIGAUD, *Traité des Droits d'enregistrement*, 2^e édit., 1851.

COTELLE, *Cours de Droit administratif appliqué aux travaux publics*, 3^e édit., 1859.

DUBLINEAU, *Traité théorique et pratique d'enregistrement*, 1924.

GEORGE (Henri), *Progrès et Pauvreté. Traduction LEMONNIER*, 1887.

HOUPIN et MAGUÉRO, *La contribution sur les bénéfices de guerre. Commentaire théorique et pratique*. 3^e édit., 1920.

MAGUÉRO, *Traité alphabétique des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques*, 2^e édit., 1912 et son supplément.

MAGUÉRO et TASSAIN, *Répertoire fiscal du Commerce et de l'Industrie*, 1923.

MARX (Karl), *Le Capital*.

MELLON, *Taxation. Les affaires d'un peuple*.

PROUDHON, *Qu'est-ce que la propriété ?*

RICARDO, *Ses Œuvres. Traduction CONSTANCIO et FONTEYRAUD*.

ROUSSEAU (J.-J.), *Discours sur l'inégalité*.

IV. — THESES

Paris :

BÉCHET DE BALAN, *De l'imposition des plus-values* (1920).
DE CARBUCCIA, *L'Impôt sur les plus-values immobilières* (1920).

DEMETRESCO, *L'Impôt sur les plus-values* (1920).

DUVIGNAU, *Le Régime fiscal des ventes de fonds de commerce et d'industrie* (1912).

GRIMODIE, *Des impositions des plus-values non gagnées* (1918).

GUÉRET, *Les plus-values immobilières. Leur imposition en Angleterre* (1912).

GUÉRIN, *Les plus-values immobilières résultant indirectement de travaux publics et l'action en indemnité contre les propriétaires* (1905).

LAMBRINO, *L'application et l'échec de la loi anglaise sur les plus-values foncières* (1920).

LECERCLÉ, *L'Impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux* (1922).

MORIDO, *Le produit net des physiocrates et la plus-value de Karl Marx* (1908).

PETSCHÉ, *Les plus-values, base d'imposition* (1919).

Province :

RIPPERT, *La plus-value indirecte résultant de l'exécution de travaux publics* (1904).

VOGT, *L'imposition des plus-values immobilières* (1914).

V. — REVUES ET ARTICLES DE REVUES

ALLIX, *Revue politique et parlementaire*, novembre 1924.

BELLOM (Maurice), *Journal des Economistes* du 15 mars 1911.

Bulletin des Contributions directes et du Cadastre.

Bulletin de Statistique et de Législation comparée, années 1906, 1910, 1911. Les lois anglaise et allemande, les ordonnances allemandes.

Feuilles de Documentation pratique du Contrôleur des Contributions directes, par J. LEFEBVRE.

LAUTERBACH, *Taxation de la plus-value foncière*. *Revue économique internationale*, octobre 1911.

LESCURE, *Des recettes nouvelles sans impôt nouveau*. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1923. Réfutation par Ed. ALLIX, même revue, août 1923. Réponse de LESCURE, même revue septembre 1923.

OUALID (William), *L'imposition des plus-values immobilières et ses applications en Allemagne*. *Revue de Science et de Législation financière*, n° 2, avril, mai, juin 1910.

OUALID (William), *L'imposition des plus-values foncières en Angleterre*. *Revue de Science et de Législation financière*, n° 3, juillet, août, septembre 1910.

OUALID (William), *L'imposition des plus-values immobilières en Allemagne*. *Revue de Science et de Législation financière*, n° 3 juillet, août, septembre 1910.

Revue de la Contribution sur les Bénéfices de guerre et l'Impôt cédulaire sur les Bénéfices commerciaux.

Revue de l'Enregistrement, des Hypothèques, du Timbre et du Domaine.

Revue des Impôts sur le Commerce et l'Industrie.

ROUFFIE, *Taxation des plus-values immobilières*. Revue économique internationale, 1907.

VI. — RAPPORTS, ARTICLES DE JOURNAUX.

BODIN (Pierre), *Etude parue dans l'Information du 21 septembre 1923*.

BOUVIER, *La plus-value des immeubles en France*. Rapport présenté au Congrès des Sciences administratives de Bruxelles.

CATIOT (Pierre), *Etude sur les incidences de l'inflation fiduciaire sur la propriété foncière*. *Le Figaro*, décembre 1925.

La Gazette du Palais.

DE ROUX (Marie), *La taxation des plus-values*. *L'Action Française* du 22 février 1925.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER. — Etude sur les variations de prix des immeubles et des fonds de commerce dans l'his- toire; causes générales de ces variations.....	11
STATISTIQUES DE M. D'AVENEL.....	12
<i>Les causes principales et secondaires de la variation de prix des immeubles :</i>	
I La conception du droit de propriété.....	14
II Variation du pouvoir d'achat de la monnaie..	18
III Influence des événements politiques et du chiffre de la population sur les transactions immobilières	27
IV Causes secondaires de la variation de prix des immeubles	32
<i>Les effets des mêmes causes sur :</i>	
§ 1 Les fonds de commerce.....	34
§ 2 Les Offices	37
<i>Annexes au chapitre premier :</i>	
ANNEXE I Prix moyen des terres et des maisons de 1200 à 1800	40
ANNEXE II Remarques sur le prix des terres labou- rables	41
CHAPITRE II. — Causes spéciales des variations de prix des immeubles et des fonds de commerce.....	43

Hypothèses servant à dégager les causes de plus-value. .	44
Hypothèses servant à dégager les causes de moins-value.	47
<i>Les éléments de plus-value</i> (hasard qualités personnelles du propriétaire, intervention de l'autorité publique).	
<i>Les applications :</i>	
a) Causes des variations des prix des immeubles ruraux	49
b) Causes des variations des prix des immeubles urbains	52
c) Causes des variations des prix des fonds de commerce	56
Critique de la théorie classique de la rente.....	59
 CHAPITRE III. — Considérations générales sur la création d'impôts sur les plus-values. Expériences faites à l'étranger	69
Aspect économique de la question. Sa nouveauté.	
 LA CONCEPTION CLASSIQUE :	
I. Exposé économique	75
II. Exposé fiscal théorique.....	78
 NOTRE CONCEPTION. — Triple aspect des impositions sur les plus-values : comme gains de fortunes, comme profits quelconques, comme indemnités pour les collectivités.	
<i>L'impôt sur les plus-values sous ses trois aspects est-il conforme aux règles d'Adam Smith.....</i>	86
a) règle de justice.....	86
b) règle de précision.....	92
c) règle de commodité	94
d) règle d'économie.....	97
<i>L'impôt sur les plus-values est-il susceptible de s'acclimater en France?.....</i>	100

LES EXPÉRIENCES FAITES A L'ÉTRANGER :

I En Angleterre	105
II En Allemagne	108
Assiette de l'impôt	111
Taux de l'impôt	114
III Au Maroc	115

CHAPITRE IV. — Imposition des plus-values considérées comme gains de fortune (<i>Les projets de lois français</i>) ..	125
<i>Proposition de loi Ajam</i> (1912).....	126
<i>Projet de loi Klotz</i> (1920).....	128
<i>Critique de ces projets</i>	144

CHAPITRE V. — Imposition des plus-values envisagées comme profits quelconques.....	151
---	-----

Les précédents.

La loi du 29 juin 1872.....	152
La loi du 1 ^{er} juillet 1916 sur la contribution extra- ordinaire	153
<i>La tentative faite par l'Administration des Contributions Directes pour soumettre les plus-values à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et à l'impôt général sur le revenu</i>	156
La théorie administrative	157
L'opinion des auteurs	159
La jurisprudence (Echec de la théorie administrative devant le Conseil de Préfecture de la Seine. Arrêté du 24 mars 1924).....	162
<i>Les projets de réforme législative</i>	170
Proposition Carnaud (1923).....	171
Lettre de M. de Lasteyrie (1923).....	172
Projet de la Commission des Finances (1924).....	173
Le discours de M. Milan au Sénat.....	174

L'abandon du projet de la Commission des Finances	176
<i>Notre opinion sur la question</i>	177

CHAPITRE VI. — Contributions sur les plus-values occasionnées par des travaux publics.....	185
--	-----

La législation.

La question sous l'ancien régime.....	187
La loi du 16 septembre 1807.....	188
La loi du 3 mai 1841.....	196
La loi du 29 décembre 1892.....	196
La loi du 6 novembre 1918.....	197
<i>Critique de la législation actuelle</i>	202
<i>Les projets de réforme</i>	204
<i>Notre opinion sur la question</i>	206

CONCLUSION	211
------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	215
---------------------	-----

